

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de
Economista

***Diagnóstico crítico de la cooperación internacional y el
desarrollo social y económico del Ecuador***

Karina Estefanía Morillo Carrión

kari_emc19@hotmail.com

Director: Econ. Jaime Gallegos

jgallegosl@puce.edu.ec

Quito, octubre de 2013

Resumen

La presente disertación tiene como objetivo analizar la evolución y la eficacia de la cooperación internacional en el Ecuador. Los sectores sociales han sido por mucho tiempo los receptores mayoritarios de la asistencia externa, tal es el caso de la educación y el bienestar social. De ahí surge el interés de conocer cómo estos sectores se han desarrollado con el impulso de la cooperación internacional respecto a la inversión pública.

Dentro de la política de planificación que el Estado ecuatoriano ha delineado, los montos de cooperación internacional adquieren un rol complementario a la inversión pública, por esta razón la eficacia de la ayuda en el país debe analizarse bajo esta misma lógica. Debido a que la eficacia no depende de los montos de cooperación sino de las formas de gestionar los recursos, de los sectores a los que abarca y de los agentes que intervienen, se han realizado varios estudios que demuestran la existencia de factores condicionantes del impacto positivo de la ayuda. Estos factores en Ecuador son la fragmentación, la falta de información y los escasos procesos de evaluación que con la adecuada organización de la SETECI y la voluntad de los cooperantes podrían ser solucionados en el mediano plazo.

La evolución de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador desde el año 2000 se ha caracterizado por una tendencia creciente pero de baja representatividad en la economía ecuatoriana, hecho que se explica en la limitada importancia que los Gobiernos le han dado a través del tiempo. Esto ha influido para que la SETECI recién se esté consolidando como encargada de la cooperación internacional en el país y al momento no tenga un marco metodológico de evaluación como el de la máxima autoridad en este tema a nivel mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También se encontró que en el Ecuador la fragmentación de los cooperantes afecta a los sectores de bienestar social, educación, medio ambiente, agropecuario y salud.

Palabras clave: Asistencia al desarrollo, Eficacia, Fragmentación, División del trabajo, Declaración de París.

A Dios por su infinito amor e innumerables bendiciones.

Por su presencia en el momento perfecto.

A mis padres por incentivarme a ser mejor cada día, a Pablo por su soporte incondicional y a Diego por hacerme creer que no hay imposibles.

A Sebastián por alegrar los últimos días de esta disertación.

A David por su apoyo, confianza y presencia en los momentos más importantes.

A Jaime Gallegos por los conocimientos impartidos y su orientación en esta disertación.

Diagnóstico crítico de la cooperación internacional y el desarrollo social y económico del Ecuador

Introducción.....	8
Metodología de trabajo	10
Listado de siglas	12
Fundamento teórico.....	14
1.1. Definiciones	14
1.1.1. Ayuda Oficial al Desarrollo	14
1.1.2. Límites de la Ayuda Oficial al Desarrollo.....	15
1.1.3. Financiación Oficial al Desarrollo	16
1.1.4. Ayuda al Desarrollo No Oficial.....	16
1.1.5. Tipologías de ayuda	16
1.2. Las Teorías del Desarrollo y la cooperación internacional	17
1.2.1 Las teorías desarrollistas.....	17
1.2.2. Multilateralismo hegemónico	18
1.2.3. El movimiento de los países no alineados y las teorías económicas de la Dependencia	19
1.2.4. El Enfoque de las Necesidades Básicas	20
1.2.5. El Nuevo Orden Económico Internacional	21
1.2.6. El Consenso de Washington y Planes de Ajuste Estructural	21
1.2.7. El Desarrollo Humano.....	22
1.3. Cooperación para el desarrollo y bienes públicos globales.....	23
1.4. La calidad de la ayuda.....	24
Generalidades de la Cooperación Internacional	28
2.1. Evolución Histórica de la Ayuda	28
2.2. Agentes e instrumentos.....	33
2.2.1. Cooperación Multilateral	34
2.2.2. Cooperación Bilateral	36
2.3. Eficacia de la ayuda	37
2.4. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo	40
2.5. Importancia de la Cooperación en un mundo desigual.....	42
2.5.1. Ingreso Nacional Bruto per cápita (INB)	42
2.5.2. Medida de inequidad de la distribución del ingreso	43

2.5.3. Indicadores de Pobreza	44
2.5.4. Índice de Desarrollo Humano (IDH).....	45
2.5.5. Estado de la Riqueza en el mundo	47
2.6. Tendencias mundiales de la Ayuda Oficial al Desarrollo	49
2.6.1. Países en desarrollo susceptibles de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo.....	49
2.7. Lineamientos de la cooperación internacional en el Ecuador	58
2.7.1. Proyectos de cooperación y el uso de los sistemas nacionales	60
2.7.2. Marco Legal de la cooperación internacional en el Ecuador	61
2.8. Metodologías de evaluación.....	62
2.8.1. Metodología de Evaluación de la SETECI	64
2.8.2. Metodología de Evaluación de la OCDE.....	66
2.9. Ayuda Oficial al Desarrollo en el Ecuador	67
2.10. Cooperación Internacional No Reembolsable en Ecuador	71
2.10.1. Fuentes de la Cooperación internacional no reembolsable en Ecuador	73
2.11. Cooperación Horizontal Sur-Sur.....	78
2.11.1. Cooperación Sur-Sur Bilateral	78
2.11.2. Cooperación Sur-Sur Regional.....	82
2.12. Cooperación por sectores de intervención en Ecuador	83
2.13. La SETECI y la cooperación internacional en Ecuador	85
Cooperación Internacional de Educación en Ecuador.....	87
3.1.Tendencias de la Educación en Ecuador	87
3.2. Educación en la cooperación internacional	94
3.2.1. Cooperación en educación en Ecuador	97
3.3. Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local	106
3.3.1. Eficacia de la Ayuda a nivel provincial	108
3.4. Impacto de la cooperación internacional en educación	111
3.4.1. Fragmentación de la ayuda por sectores.....	112
3.4.2. Medición de la Fragmentación.....	113
3.4.3. Fragmentación por sectores en Ecuador	115
Conclusiones	120
Recomendaciones	122
Referencias Bibliográficas	123
Anexos	134
Anexo A: El Coeficiente de Gini	134

Anexo B: El Coeficiente de Gini 1995 – 2010.....	135
Anexo C: Índice de Desarrollo Humano	136
Anexo D: Serie de Ayuda Oficial al Desarrollo 1961 - 2011.....	137
Anexo E: Correspondencias de sectores	140

Introducción

La cooperación internacional en el mundo surgió después de la II Guerra Mundial como una medida de reconstrucción de Europa después de quedar devastada, desde esa fecha hasta la actualidad se viene realizando proyectos y programas de desarrollo dirigidos a los países que todavía no consiguen implementar condiciones de vida básicas a su población o países que tienen altos niveles de pobreza.

Por lo que respecta al Ecuador la cooperación internacional llegó en 1961 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más necesitadas. Durante las primeras décadas de cooperación internacional, los donantes ejecutaron sus propias agendas de desarrollo, en vista de que una estrategia de planificación nacional no se había instalado todavía, esto ocasionó la ejecución de proyectos sociales de manera dispersa y sin continuidad. A pesar de las deficiencias internas y del predominio de las fórmulas de desarrollo (Las Etapas del Crecimiento Económico de Rostow (1959), Consenso de Washington y Planes de Ajuste Estructural (1990)) que los cooperantes traían consigo, los montos de cooperación siguieron aumentando y con mayor énfasis en los sectores sociales aunque no con tanto éxito ni eficacia.

Al mismo tiempo el mundo en desarrollo parecía vivir realidades similares que se vieron reflejadas en el sinnúmero de declaraciones internacionales, asambleas de la ONU, y resoluciones en las que se hacía evidente la necesidad de un cambio mundial radical en el modo de ver a los países en desarrollo. De esos movimientos surgieron las teorías del desarrollo que dejaban de ver a las personas como un medio para generar crecimiento económico, por aquellas que buscaban el desarrollo para cumplir las necesidades del Ser Humano (Prebisch, 1949; Schumacher, 1973; Sen, 1999; Mahbub ul Haq, 1976; ONU, 1987).

A su vez esto produjo un cambio positivo en la cooperación internacional, pues los cooperantes bilaterales, organizaciones no gubernamentales y multilaterales descubrieron que alinearse a las prioridades de desarrollo de los países receptores generaba mayores beneficios, y aunque todavía queda camino por recorrer en este ámbito, se nota la predisposición de cumplir con los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad que se unificaron en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), la cual es una de las pruebas más serias de que los cooperantes están dispuestos a mejorar la eficacia de la cooperación en todos los territorios.

Junto con la Declaración de París el Estado ecuatoriano fue creando nuevos lineamientos, políticas y leyes que enmarcaron las actividades de la cooperación internacional en un escenario más ordenado y planificado, lo cual sin duda ha ayudado a que la entidad pública encargada de coordinar la cooperación, emprenda en actividades de monitoreo que no se habían utilizado antes en el país¹. Estas actividades sean encuestas, evaluaciones, foros o debates le han permitido a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional identificar las principales deficiencias de la institución como también las buenas y malas prácticas de los cooperantes.

¹ Como la Encuesta sobre División del Trabajo, Rosero (2013) y la Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local, SETECI y PNUD (2013).

Es importante mencionar que esta preocupación por identificar las malas prácticas de los donantes se origina en una serie de estudios empíricos que se hicieron populares por encontrar la existencia de factores que entorpecen la eficacia de la ayuda, tales estudios mencionan la volatilidad de la ayuda, la descoordinación entre los donantes, la fungibilidad de la ayuda², la fragmentación y la proliferación.

Los resultados de la presente disertación serán de utilidad para todos los interesados en el tema de la cooperación internacional, pues además de exponer el pasado y el presente de la asistencia externa, se presenta también los posibles caminos a seguir ante problemas actuales de la cooperación en el Ecuador, para un manejo futuro mucho más eficaz de los recursos no reembolsables.

Estos y otros temas relevantes se desarrollan en los tres capítulos de esta disertación:

En el primer capítulo se describen algunos conceptos pertinentes sobre la asistencia al desarrollo, se hace un recuento de las teorías en torno a este tema para finalizar con aspectos que afectan y promueven la calidad de la cooperación internacional. En el segundo capítulo se realiza un análisis sobre los determinantes de la eficacia de la ayuda que sirve para introducir y comprender la importancia de la Declaración de París, además se realiza un análisis de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo en Ecuador y en el mundo.

En el tercer y último capítulo se profundiza el análisis estadístico de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador y se presentan los resultados de la aplicación del índice de Fragmentación y de Herfindahl por los sectores de intervención de la cooperación en Ecuador. Esto último, para identificar los sectores afectados por la aglomeración de muchos cooperantes entorno a muchas y pequeñas actividades (fragmentación) que evitan que la ayuda se desarrolle con total eficacia.

² Tezanos et al (2009) realiza una síntesis de todos los estudios que tratan estos factores en su obra: Impacto de la Ayuda sobre el crecimiento económico. El Caso de América Latina y el Caribe.

Metodología de trabajo

Pregunta de investigación

¿Cómo influye la cooperación internacional en el desarrollo social y económico del Ecuador?

Objetivo general

Analizar la influencia de la cooperación internacional en el desarrollo social y económico del Ecuador.

Preguntas específicas

1. ¿Cuál es la estructura del sistema de evaluación y seguimiento de la cooperación internacional de la OCDE y de Ecuador?
2. ¿Cómo ha evolucionado la cooperación internacional en el Ecuador?
3. ¿Cómo influye la cooperación internacional en la educación y bienestar social en el Ecuador?

Objetivos específicos

1. Analizar la estructura del sistema de evaluación de la cooperación internacional del Ecuador versus la de la OCDE.
2. Analizar la evolución y gestión de los flujos de cooperación internacional registrados en Ecuador provenientes del exterior.
3. Medir la influencia de la cooperación internacional en la educación y bienestar social del Ecuador.

Procedimiento metodológico

Con el objetivo de responder de manera pertinente las preguntas de investigación, el desarrollo de la disertación se realizó de la siguiente manera:

En el primer capítulo de esta disertación se utilizó la técnica de la investigación documental para dar a conocer todo lo relacionado con la cooperación internacional, se inició con el detalle de los conceptos y definiciones de términos específicos utilizados comúnmente con la ayuda del Diccionario de Cooperación Internacional HEGOA además de documentos explicativos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de libros físicos y electrónicos. Con el fin de comprender en donde nació la Cooperación Internacional, se realizó el estudio de las principales teorías del desarrollo que influyeron en las prácticas de la cooperación internacional desde su inicio hasta el presente, en esta sección se utilizaron diferentes documentos de autores de teorías y de investigaciones sobre el tema.

Lo siguiente que se hizo fue detallar las razones por las que los países desarrollados deciden realizar proyectos de cooperación, esto se hizo a través de una breve explicación de los bienes públicos

globales y su relación con la cooperación internacional. Por último se realizó la descripción de los factores que mejoran y que perjudican la calidad de la ayuda como también las posibles soluciones que han sido planteadas en diversas investigaciones de cooperación internacional (Tezanos et al, 2009).

El segundo capítulo requirió la utilización de técnicas metodológicas de investigación documental en la primera parte para realizar una reseña histórica de la cooperación internacional en el mundo, para describir los agentes e instrumentos que en la práctica hacen posible la cooperación y para detallar los factores determinantes de la eficacia de la ayuda. En la segunda parte del capítulo se aplicó la técnica del análisis estadístico de indicadores de pobreza, ingresos, desigualdad y distribución de la riqueza obtenidos de las bases de datos del Banco Mundial, del Programa de las Naciones para el Desarrollo y del reporte de Riqueza Global 2012 de Credit Suisse. La misma técnica se utilizó para estudiar los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial desde 1961 hasta 2011.

Además, en el capítulo se aplicó la técnica de la hermenéutica para interpretar la información encontrada sobre las metodologías de evaluación utilizadas por la OCDE y por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Las fuentes de datos que se utilizaron fueron los documentos la SETECI, de la ex Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), además de los documentos metodológicos que publica la OCDE y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador. El capítulo finaliza con el análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Ecuador registrada en la OCDE y con el análisis de los montos de asistencia recibidos en el período 2000 - 2010 y se llevó a cabo también un análisis comparativo con el Producto Interno Bruto (PIB) y el Presupuesto General del Estado (PGE). En algunos casos fue posible extender el período de estudio hasta 1990 y en otros se pudo analizar solo desde 2004 al 2010 debido a las asimetrías de información existentes en la SETECI. Otra fuente de datos fue el reporte de Cooperación Horizontal de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en el tema referente a la cooperación Sur-Sur.

En el tercer capítulo se utilizó la técnica de análisis estadístico sobre la educación en el Ecuador y la inversión de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en este sector, también se detalló los resultados de encuestas realizadas por la SETECI para medir la eficacia de la ayuda a nivel local. Por último se aplicó a los datos de cooperación por sectores de intervención en Ecuador las fórmulas de dos tipos de índices que describen de diferente manera la fragmentación de la ayuda.

Listado de siglas

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
AID	Asociación Internacional de Desarrollo
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Asistencia Presupuestaria General
ART	Articulación de Redes Territoriales
BAFD	Banco Africano de Desarrollo
BASD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CNUCYD	Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
EPT	Educación para Todos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FNUAP	Fondo de Naciones Unidas para la Población
FOD	Financiación Oficial al Desarrollo
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INB	Ingreso Nacional Bruto
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
NOAL	Movimiento de los Países no Alineados
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PDE	Plan Decenal de Educación
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SGP	Sistema General de Preferencias
SISECI	Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Internacional
SPNF	Sector Público No Financiero
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Fundamento teórico

Para el estudio de la cooperación internacional es fundamental iniciar este capítulo con definiciones pertinentes sobre términos que generalmente son confundidos y mal entendidos en torno a este tema. Con los conceptos bien diferenciados, se avanza hacia las teorías del desarrollo que dieron lugar a la cooperación internacional después de la II Guerra Mundial y las que promovieron la aplicación de ciertas prácticas beneficiosas y otras negativas para el mundo en desarrollo. Asimismo se explican algunas razones por las que países industrializados deciden llevar a cabo la asistencia externa, siendo una de ellas la consecución de los bienes públicos globales. El capítulo finaliza con los factores que afectan la calidad de los programas de ayuda al desarrollo y las soluciones que pretenden mejorar la eficacia.

1.1. Definiciones

En el campo de la cooperación internacional es común encontrar diversas formas de nombrar a los recursos que organizaciones internacionales otorgana los países en vías de desarrollo: “ayuda oficial al desarrollo”, “cooperación reembolsable”, “cooperación no reembolsable”, “ayuda externa”, “asistencia al desarrollo”, “financiación oficial para el desarrollo”.

El ámbito de la cooperación internacional es extenso y diverso por lo que es indispensable iniciar esta investigación con definiciones acertadas para comprender de mejor manera el tema que se tratará a continuación.

1.1.1. Ayuda Oficial al Desarrollo

El término Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) surge en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que trabaja desde 1961 en la consecución del crecimiento económico estable global, así como del bienestar económico y social de sus miembros y no miembros (países en vías de desarrollo). Esta organización agrupa a los 34 países económicamente más fuertes del mundo, los cuales se dedican a coordinar sus políticas económicas y sociales en torno a una variedad de temas como: agricultura, competitividad, desarrollo, economía, educación, empleo, finanzas, ambiente, entre otros.

El órgano principal de la OCDE, es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)³ el cual contribuye a las políticas de ayuda de los países miembros⁴ mediante el planteamiento de directrices generales de política, revisiones críticas periódicas de los programas de cooperación, foros de diálogo y publicación de estadísticas e informes sobre la ayuda.

³ Al CAD le corresponde coordinar los esfuerzos (políticas) internacionales a favor de los países en desarrollo para que estos sean adecuadamente financiados (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGO).

⁴ Los países miembros del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea (OCDE, 2012a: 296)

De acuerdo con los lineamientos del CAD, la AOD consiste en donaciones y préstamos, éstos últimos comúnmente se los conoce como deuda contraída en términos concesionales⁵ o deuda para la asistencia oficial al desarrollo. La definición que el CAD (2008: 1) propone para la Ayuda Oficial al Desarrollo es: “aquella transferencia de recursos de origen público, incluyendo agencias oficiales, gobiernos regionales y locales y agencias ejecutivas, entregada directamente, o a través de las instituciones multilaterales, en favor de los países en desarrollo”, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que las transferencias se envíen a países en vías de desarrollo.
2. Que sean concedidas por el sector oficial.
3. Que tengan por objetivo el fomento del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, sin excluir que puedan existir otros objetivos secundarios; y
4. Que los préstamos otorgados en términos financieros concesionales tengan un elemento de donación de al menos el 25% (Domínguez y Tezanos, 2012: 120).

1.1.2. Límites de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Con el objetivo de reducir el campo para interpretaciones subjetivas y promover reportes comparables entre los países miembros del CAD, el comité ha determinado algunos límites a la AOD⁶:

- Se excluye de la AOD el abastecimiento de todo equipo militar y servicios.
- Las actividades ejecutadas para el mantenimiento de la paz no se pueden declarar como AOD, con excepción de costos bilaterales netos de los donantes, al llevar a cabo actividades de derechos humanos, monitoreo de elecciones, rehabilitación de los soldados desmovilizados y de la infraestructura nacional, asesoramiento en la estabilización económica, supervisión y capacitación de administradores (incluyendo aduanas y la policía), repatriación y desmovilización de soldados, eliminación de armas y de minas.
- Los programas sociales y culturales pueden ser declarados como AOD, algunos ejemplos son la promoción de museos, librerías, escuelas de arte y música, facilidades para entrenamiento en deportes. Los costos de viajes de atletas no se consideran AOD.
- La asistencia a los refugiados sí se considera AOD.
- El uso pacífico de la energía nuclear se considera AOD, siempre y cuando no se traten de aplicaciones militares.
- Solamente la investigación relacionada con los problemas de los países en desarrollo se podrá reportar como AOD.
- Las actividades de combate al terrorismo no se pueden reportar como AOD.

Además, la Ayuda Oficial al Desarrollo se entiende como las transferencias de recursos en efectivo o en la forma de commodities o servicios. El cálculo de la AOD neta se obtiene restando a los desembolsos brutos las amortizaciones efectuadas del principal de los créditos otorgados como ayuda oficial al desarrollo durante el período considerado.

⁵ La deuda concesional está definida como préstamos y créditos que tienen vencimientos largos y / o tasas de interés por debajo del mercado, así como que tienen un elemento de donación de al menos 25% (Vilanova y Martín, 2001: 3).

⁶ Sitio web oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. www.oecd.org

1.1.3. Financiación Oficial al Desarrollo

Iglesia (2005) afirma que existen otros flujos financieros que pueden cumplir los mismos objetivos que la AOD pero que no alcanzan el mismo grado de concesionalidad, estos flujos se denominan Financiación Oficial al Desarrollo (FOD), dentro de la cual se encuentran los créditos de gobierno a gobierno en condiciones de mercado en determinadas inversiones públicas y en operaciones de reestructuración de deuda de carácter no concesionales.

Desde el punto de vista del receptor la FOD es la suma de la AOD bilateral recibida más otros flujos bilaterales oficiales puestos a su disposición por razones distintas a las de la ayuda, como en el caso de los créditos comerciales o los dirigidos a refinanciar la deuda externa, más los recursos concesionales y no concesionales procedentes de fuentes multilaterales.

En términos generales, la financiación pública puede ser de carácter concesional o no concesional, sin embargo, existen otras formas de cooperación para el desarrollo que no tienen que ver con transferencias de recursos y que, debido a que no se tratan de transferencias directas no se pueden registrar como AOD. Entre ellas están por ejemplo: las concesiones comerciales otorgadas por la Unión Europea y por EE. UU. a los países en vías de desarrollo como el Sistema General de Preferencias (SGP).

1.1.4. Ayuda al Desarrollo No Oficial

En lo que se refiere a la ayuda internacional al desarrollo, existen no solo recursos procedentes del sector público hacia los países en desarrollo sino también los recursos del sector privado administrados por las Organizaciones No Gubernamentales(ONG) locales e internacionales⁷ y otras fundaciones sin ánimo de lucro. No obstante, solo pueden ser considerados como AOD aquellos recursos oficiales canalizados mediante poderes públicos a través de las ONG⁸.

De esta manera completamos el cuadro de recursos externos totales recibidos por los países en desarrollo sumando: total de la AOD, más los FOD de carácter bilateral no concesional, más los créditos no concesionales otorgados por las instituciones financieras multilaterales, más los recursos privados canalizados a través de ONG y otros flujos privados (como inversión directa) y más los créditos procedentes de la banca privada (movilizados con ánimo de lucro).

1.1.5. Tipologías de ayuda

Los recursos otorgados bajo el concepto de cooperación internacional, no son únicamente de carácter monetario. Por el contrario, existen diferentes tipos de ayuda externa que se destina al mundo en desarrollo, los cuales son señalados por Martínez (1996: 36):

- Según su grado de concesionalidad: de total gratuidad o no reembolsable.
- Por las vías utilizadas: organismos bilaterales o multilaterales.

⁷ Las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) recaudan recursos económicos de particulares y de Gobiernos y se diferencian de las organizaciones del gobierno porque las primeras son independientes de los intereses geopolíticos de los Estados y aceptan ayuda de ciudadanos ordinarios en sus programas de lucha contra la pobreza a diferencia de los programas estatales, Green (2008: 419).

⁸ Sin embargo, los recursos privados administrados por las ONG hacia los países en vías de desarrollo no son considerados AOD (Iglesia, 2005: 39).

- Según la especificidad de los organismos: financieros o no financieros.
- Por el carácter de los recursos: financiera en el caso de utilización directa de dinero; técnica cuando los recursos son de otro tipo.
- Por su intencionalidad: humanitaria, alimentaria o de emergencia.
- Según la metodología empleada: por proyectos o programas.
- Por la libertad de disposición de recursos del receptor: ligada a la compra de bienes y servicios del país donante, o desligada.

1.2. Las Teorías del Desarrollo y la cooperación internacional

Desde el punto de vista de Dubois⁹, después de la II Guerra Mundial el mundo vio nacer nuevos países independientes debido al proceso de descolonización que dejaron al descubierto profundas debilidades en sus estructuras económicas e hicieron indispensable la búsqueda del desarrollo.

En ese período era muy popular el análisis del desarrollo con variables como ahorro, inversión, ingreso y crecimiento, las cuales dieron lugar al argumento fundamental de la época en favor de la ayuda externa. Dicho argumento establece que si el nivel de ahorro de los países subdesarrollados depende de una baja propensión al ahorro y de un nivel de renta reducido, entonces un incremento del producto se producirá solo mediante mayores inversiones y mayor ahorro, aspecto que podría lograrse si el país obtiene más ahorro externo a través de los flujos internacionales de capital. De esta manera, lo que producirían los flujos de capital externos ya sea que se presenten en forma de inversión directa, financiera o en forma de ayuda al desarrollo sería una reducción de la brecha de ahorro existente además de una opción alternativa de aumentar las tasas de crecimiento, cuando no existen perspectivas positivas de inversiones y préstamos (Iglesia, 2005).

1.2.1 Las teorías desarrollistas

Después de la II Guerra Mundial, los países rezagados identificaron un objetivo fundamental que consistía en alcanzar los niveles de desarrollo de los países industrializados, ante esto los pensadores de la época asumieron las teorías ortodoxas del desarrollo como la receta ideal para procurar el objetivo. Tales teorías fueron las que según Boni et al (2010) influyeron indiscutiblemente en la cooperación al desarrollo puesto que se entabló un debate en el que se discutían las razones por las que el sistema de economía de mercado no funcionaba de la misma manera para todos los países y los determinantes que harían iniciar el proceso de industrialización.

El principal teórico del enfoque ortodoxo fue Walt Whitman Rostow (1959) al publicar “Las Etapas del Crecimiento Económico”, obra que ayudó a generalizar la importancia y sobre todo la posibilidad de que todos los países se desarrollaran económicamente siguiendo su modelo. Las etapas de crecimiento las describió así:

1. La sociedad tradicional: cuyo eje económico es un sistema de funciones de producción limitadas en donde la tecnología enfrenta barreras que no se pueden cruzar. En esta sociedad, la industria agrícola absorbe más del 75% de la fuerza laboral y se caracteriza

⁹ Presidente del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional HEGOIA.

por una actividad de subsistencia donde su producción se destina más al consumo que al comercio Mesino (2007).

2. Condición previa al despegue (The take-off): la sociedad pasa a tener dos características especiales: evolución gradual de la ciencia moderna y la innovación y la creación de nueva tecnología. Se genera la ampliación del mercado y del comercio, se incrementa la especialización en la producción y los incentivos de mercado para crear nuevas funciones de producción. En este período de transición se constituye el Estado centralizado y se modernizan las instituciones.
3. El despegue: período en el que la sociedad se enfoca en lograr rápidamente crecimiento en un limitado grupo de sectores donde técnicas industriales modernas han sido aplicadas. Según Rostow (1959) estos grupos líderes suelen variar desde textiles de algodón, ferrocarriles hasta técnicas modernas de cortar madera y vías férreas, mientras que otros sectores como procesamiento agrícola, producción militar y naval ayudan a proveer el impulso industrial inicial. Este período implica para las naciones la incorporación de procedimientos avanzados de producción, difusión de la tecnología y una industrialización generalizada.
4. Camino hacia la madurez: es el período cuando una sociedad ha aplicado de forma efectiva la tecnología moderna a la mayor parte de sus recursos. En esta etapa el proceso industrial es diferenciado, los nuevos sectores líderes van cobrando impulso para reemplazar a los viejos sectores. A medida que las sociedades se mueven hacia la maduración tecnológica, la calidad y estructura de la fuerza cambia y de esta manera, según Rostow (1959), se nota que la proporción de población dedicada a la agricultura se reduce mientras la proporción de la población semi-calificada aumenta.
5. La era del alto consumo masivo: una vez que la economía llega a la madurez puede dirigirse en tres direcciones: a) ofrecer mediante medidas públicas mayor seguridad, bienestar y hasta momentos de descanso a la fuerza laboral; b) proveer un amplio consumo privado de bienes duraderos y servicios en forma masiva; y/o c) buscar más poder para la nación en el escenario mundial.

El crecimiento económico definido en etapas por Rostow no termina en el consumo masivo sino que existe una última etapa denominada “más allá del consumo” en donde la sociedad se convierte en post-industrial y desarrolla nuevas aspiraciones de bienestar y calidad de vida para los habitantes. Es esta última etapa la que sugiere la importancia de que los países subdesarrollados superen los problemas de escaso ahorro, inversión, tecnología que les impide seguir adelante.

En este período post guerra y con este tipo de teorías, es que surge el sistema de cooperación al desarrollo para crear instituciones que transfieran a las economías de escaso desarrollo, los recursos financieros y técnicos necesarios para que estos logren despegar de su etapa tradicional hacia la etapa de madurez (Boni et al, 2010).

1.2.2. Multilateralismo hegemónico

Para lograr entonces impulsar y regular la cooperación al desarrollo, fue necesario crear un nuevo orden internacional basado en el sistema de la Ayuda Oficial al Desarrollo para gestionar los recursos financieros y técnicos entre el Norte y el Sur. A este modelo institucional se lo denominó multilateralismo hegemónico por constituirse como un sistema verticalmente jerárquico en el que

los intereses de determinados bloques predominaban sobre otros (Cox, 1992 citado en Boni et al, 2010: 17).

Pero antes de crear este sistema de ayuda al desarrollo, los constructores de este nuevo orden internacional tuvieron que darse cuenta de que la globalización había dejado un gran fracaso (con la I Guerra Mundial, la crisis de los treinta y la II Guerra Mundial), y entendieron que este orden internacional solo podía ser posible si se adoptaban formas de cooperación capaces de tomar en cuenta el factor social (Prats, 2006 citado en Boni et al, 2010: 17). Por esta razón se dio paso a la creación de una nueva institucionalidad, desde 1944 con la creación del Banco Mundial(BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), la creación de las Naciones Unidas en 1945, el apareamiento de las agencias especializadas en cooperación y la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo en 1960. Los objetivos de todas estas instituciones se centraban en asegurar la estabilidad política, el crecimiento económico y la justicia social.

Es así que la idea de desarrollo se cubrió entonces del conjunto de objetivos políticos, económicos y sociales, y aunque el libre comercio seguía siendo el impulsor del crecimiento económico aparecieron mecanismos nacionales e internacionales de compensación y distribución que dieron pie a las políticas de ayuda exterior, transferencia tecnológica, concesión de tarifas preferenciales y fomento de inversiones para ayudar a los países en desarrollo a transformarse en miembros de la economía global. Este conjunto de políticas se convirtieron en las políticas de cooperación al desarrollo.

1.2.3. El movimiento de los países no alineados y las teorías económicas de la Dependencia

Después de la II Guerra Mundial sobrevino la Guerra Fría entre los bloques capitalista y comunista, este enfrentamiento fue el principal motivo para que en 1954 se realizara la Conferencia Afroasiática en Bandung-Indonesia con la presencia de 29 representantes de Estado, con el objetivo de discutir sus comunes reivindicaciones a nivel mundial y de rechazar la bipolarización creada con la Guerra Fría. De la conferencia nació el Movimiento de los Países no Alineados (NOAL) que más tarde reclamarían a los países desarrollados (en la Primera Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas - ONU) la adopción de un nuevo modelo de cooperación en el que se diera prioridad a relaciones comerciales, para garantizar precios equitativos y estables de sus productos y así acceder más fácilmente al comercio mundial (Unceta y Yodi, 2000 citado en Boni et al, 2010: 19).

Las propuestas realizadas por el Movimiento NOAL rápidamente se ligaron a las teorías de la Dependencia que fueron introducidas por Raúl Prebisch¹⁰, el primer presidente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En su informe “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, Prebisch presentó los nuevos lineamientos para impulsar el desarrollo económico de América Latina, que consistía en incrementar sistemáticamente la productividad para mejorar el nivel de vida de la población. Para lograr esto, proponía a los países menos desarrollados dejar de lado la dependencia de la exportación de productos primarios, para moverse hacia la industrialización, de otro modo la sociedad no tendría éxito en la consecución del desarrollo.

¹⁰ También se lo conoce como el autor del Enfoque Latinoamericano.

Además sugirió a los países adoptar dos medidas: la primera se refiere a la necesidad de equilibrar el sector monetario, fiscal y externo además de la intervención pública para procurar un manejo ordenado y la segunda hace énfasis en que el desarrollo necesita grandes esfuerzos de ahorro interno que se utilice en gran parte en inversiones productivas.

Años más tarde, ya en la década de los setentas era evidente que no se había producido una relación directa entre crecimiento económico y desarrollo (Boni et al, 2010) y peor todavía, que la distancia entre países ricos y países pobres había aumentado. La cooperación internacional tampoco había funcionado como promotor de desarrollo, pues los recursos se habían invertido en la construcción de infraestructura en lugar de hacerlo en la transformación productiva y creación de trabajo. La ayuda ligada a las exportaciones de los países industrializados también se hizo popular en detrimento de las necesidades de los países en desarrollo.

1.2.4. El Enfoque de las Necesidades Básicas

Este enfoque nació en los setentas como una respuesta al estancamiento persistente de los países y a las malas prácticas de los industrializados, surgió bajo el enfoque del crecimiento económico como motor del desarrollo pero con la característica extra de la redistribución. El objetivo de las Necesidades Básicas consistió en subrayar la importancia de reducir la pobreza y proveer servicios básicos a la sociedad como alimentación, salud y educación para una mejor calidad de vida.

En esta época el presidente Robert McNamara (1968-81) del Banco Mundial hizo eco del nuevo enfoque y se valió de la publicación de su Centro de Investigación sobre Desarrollo “Redistribución con crecimiento”, para difundir el mensaje de la necesidad de redistribuir la renta a los trabajadores de escasos recursos y la extensión de servicios públicos a los pobres, para mejorar la eficiencia y obtener crecimiento económico. Otro de los representantes del enfoque fue el economista británico Friedrich Schumacher que se hizo popular con su obra “Lo pequeño es hermoso” donde agrupa una serie de ensayos relacionados a la insostenibilidad de la economía mundial y donde plantea una nueva teoría económica alternativa. Sus intentos por introducir el concepto de economía con una cara más humana y la sugerencia de fijar la mirada en las zonas rurales de los países menos desarrollados lo catapultaron como un referente en la década de los setentas (Madan, 2009).

Mogrovejo (2010) arguye que esta época se caracterizó por ser el inicio de una nueva fase en la historia del pensamiento económico y donde los comprometidos con el desarrollo se interesaron más por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que por el aumento del ingreso per cápita. El enfoque de las necesidades básicas identificaba no solo el desempleo de personas con escasa preparación sino la falta de puestos de empleo y de buenas remuneraciones.

En definitiva, este enfoque logró insertarse como uno de los grandes aportes a la teoría del desarrollo con la ayuda de autores como Streeten, Sen, Singer, Mahbub ul Haq, entre otros pensadores que contribuyeron de manera importante. En este respecto, vale la pena mencionar a Mahbub ul Haq¹¹ (1976 citado en Mogrovejo, 2010: 10) quien señaló que para eliminar la pobreza

¹¹Su más importante contribución fue la creación del Índice de Desarrollo Humano, que se calcula desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y cuyo objetivo es medir el desarrollo mediante la utilización de otras variables económicas, de educación, de salud, y de otras áreas aparte de las tradicionales.

absoluta de manera permanente el camino a seguir es aumentar la productividad de las personas de escasos recursos y en ese caso sus necesidades básicas deben ser previamente satisfechas.

A pesar de los esfuerzos por cambiar la forma de entender el desarrollo, el enfoque siguió siendo de arriba hacia abajo, en donde los países que querían cooperar con el mundo en desarrollo imponían su propia definición de prioridades, mientras los países en desarrollo mantuvieron su rol pasivo de receptores de ayuda.

1.2.5. El Nuevo Orden Económico Internacional

Los Países No Alineados en su IV Cumbre en Argel fueron los que en 1971 llamaron al mundo a la implantación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que promoviera y protegiera el control sobre sus recursos naturales y sobre las inversiones privadas del extranjero. De esta manera las naciones del mundo respondieron a los Países No alineados en la VI Sesión Extraordinaria de las Naciones Unidas con el establecimiento de este nuevo orden.

El NOEI establecía medidas de regulación del mercado mundial mediante la creación de un nuevo sistema monetario internacional que permitiera la participación de todos los países y que brindara la posibilidad de transferencia de recursos a los países en desarrollo. Sin embargo, a finales de los setenta los impulsores del NOEI se dieron cuenta de que los países de la periferia habían contraído deudas insostenibles hasta decaer en crisis. Como los países periféricos necesitaban tecnología y capital para acceder al centro, no les quedó otra opción que contraer deudas en detrimento de su desarrollo. Dicha crisis se agravó todavía más con el fracaso del sistema monetario internacional ideado por el Bretton Woods (paridad fija del dólar por oro) que afectó a los países desarrollados y desencadenó una crisis económica profunda a los países de la periferia. El debate del desarrollo, las necesidades básicas y la cooperación fue dejado a un lado para debatir las propuestas para combatir la crisis, la inflación y el desempleo.

1.2.6. El Consenso de Washington y Planes de Ajuste Estructural

Durante los ochentas se generó el agotamiento de los modelos socialistas y del enfoque de la dependencia y se dio paso al modelo económico del Consenso de Washington¹² basado en la liberalización interna y externa en la que se redujo el peso del Estado en la economía y la apertura comercial y financiera de los países en desarrollo hacia el mundo. Este período se caracterizó por la firme creencia de que el mercado es eficiente en la asignación de recursos y se reconocía que aunque podían existir fallas de mercado, sus consecuencias eran mucho menores que la intervención estatal (Krueger, 1990 citado en Bustelo 1994: 3). Lo que el Consenso sugería era la aplicación de las siguientes políticas: a) equilibrar el presupuesto público, b) reducción y reestructuración del gasto público, c) reforma fiscal a través del aumento de la imposición indirecta, d) liberalización de los tipos de interés, e) liberalización cambiaria, f) liberalización comercial y adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), g) promoción de la inversión extranjera, h) privatización de las

¹² El Consenso de Washington fue una concepción formulada por John Williamson (1990) en la que agrupó a instituciones financieras internacionales ubicadas en Washington como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. El Consenso está basado en el pensamiento neoliberal y se caracteriza por tres elementos: realizar diagnósticos de la crisis de los países latinoamericanos que aplicaron políticas de industrialización por sustitución de importaciones, dar recomendaciones de políticas económicas de corto plazo, y dar recomendaciones de políticas de reforma estructural (Mogrovejo, 2010: 4).

empresas estatales, i) desregulación de los mercados y j) protección de los derechos de propiedad (Williamson, 1990 citado en Boni et al, 2010: 24).

La adopción del modelo económico del Consenso de Washington fue impulsada por la aplicación de las políticas de ajuste estructural que el FMI y el BM promovían. Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo las políticas de ajuste estructural causaron los siguientes efectos:

- La entrega de la AOD fue condicionada al cumplimiento de los planes de ajuste estructural por parte de muchas organizaciones cooperantes.
- La agenda de los donantes incorporó con mayor protagonismo a la empresa privada.
- Como consecuencia del recorte del gasto social muchos de los proyectos de cooperación fracasaron porque no existía suficiente financiamiento local para dar continuidad a los servicios que la cooperación había creado.
- Aunque al principio la condicionalidad de los planes de ajuste fueron previstos para el sector económico finalmente se extendió a los ámbitos de la cooperación internacional incluidos sistemas políticos, los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, entre otros.

Estos hechos reflejaron la inmensa capacidad de la cooperación internacional para incidir en el proceso de desarrollo de los países y para extender las normas, instituciones y valores de un determinado orden mundial.

1.2.7. El Desarrollo Humano

Al final de los ochenta los actores de la cooperación al desarrollo se dieron cuenta de los efectos negativos de los ajustes estructurales y del condicionamiento de la cooperación a estos programas. Con el ánimo de resarcir los daños no les quedó más a los cooperantes que aumentar sus donativos a las ONG para que financiaran los programas de salud y educación que los gobiernos dejaron de atender por la reducción del gasto ejecutado por causa de los ajustes.

Con estos antecedentes, la década de los noventa no podía mantener el mismo enfoque perjudicial de ajustes estructurales, por lo que nació una concepción diferente del desarrollo, en cuyo centro se ubica al “Ser Humano” y en el que el desarrollo se convierte en el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas. Este enfoque del desarrollo humano fue impulsado por los estudios de Amartya Sen sobre las capacidades y por las publicaciones de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD desde 1990 hasta la actualidad.

El economista hindú Premio Nobel de Economía de 1998 Amartya Sen, sostiene que el desarrollo tiene que ver con las capacidades (libertades) de las personas para elegir el tipo de vida que quieren llevar, para poseer una vivienda digna, para acceder a educación de calidad, para expresar sus propias ideas, es decir, el desarrollo consiste en ampliar el poder de la gente para decidir sobre su propio destino (Escribano, 2004). Además, Sen (1999) aplica el enfoque de las capacidades al tema de la pobreza y establece que esta debe ser entendida como la privación de las capacidades básicas y no solo como bajos recursos:

Lo que el enfoque de las capacidades aporta en el análisis de la pobreza es mejorar el entendimiento de la naturaleza y las causas de la pobreza y privaciones trasladando la atención lejos de los medios (un medio particular que tiene usualmente atención exclusiva es el ingreso) hacia los fines que las

personas tienen razón de perseguir, y, correspondientemente a las libertades que son capaces de satisfacer dichos fines (Amartya Sen, 1999: 90)

Sin duda para muchos este enfoque ha sido el pilar para que la teoría del desarrollo tenga un rostro más humano en el que la persona es el centro del proceso de desarrollo y no es el medio para lograr crecimiento económico, en este sentido Clark (2005) no duda en afirmar que este ha sido el enfoque alternativo más aceptado frente a las visiones económicas tradicionales sobre pobreza, inequidad y desarrollo humano en los últimos diez años.

Por otro lado, en 1990 el desarrollo humano también fue impulsado por el PNUD a través de la publicación de informes que expresaban la importancia de medir el desarrollo en base a los determinantes de las capacidades de las personas como la salud, educación, libertad, y e ingreso. Tal y como indica Mogrovejo (2010), el carácter multi-dimensional del enfoque se refleja en el indicador creado en el seno del PNUD, denominado Índice de Desarrollo Humano.

De esta manera, las Naciones Unidas (1987) y Maurice Strong (1992, citado en Mogrovejo, 2010) lograron institucionalizar el concepto de Desarrollo Sostenible en el interior del Banco Mundial (1991: 31):

El desarrollo económico es el mejoramiento sostenible de los estándares de vida, comprendidos como el consumo de bienes, educación, salud y la protección del medio ambiente. En un sentido más amplio, la definición comprende también otros trascendentes aspectos, principalmente mayor igualdad de oportunidades, la libertad política y las libertades civiles. Por consiguiente, el objetivo global del desarrollo, es el de dotar de mayores derechos económicos, políticos y civiles a todos los seres humanos, sin distinción de sexo, grupo étnico, religión, raza, región o país.

En conclusión, este enfoque ha ganado mucha atención en espacios académicos, económicos y sociales, sin embargo todavía requiere de una revisión de conceptos, filosofías y aplicaciones que se deben realizar para la comprensión de las libertades humanas (Nebel y Crespo, 2008 citado en Mogrovejo, 2010). Por este motivo en la actualidad hay autores como Amartya Sen que siguen construyendo este enfoque con los aportes de nuevos estudios y análisis.

En el ámbito de la cooperación internacional, este enfoque ayudó a que las agencias y países cooperantes se preocuparan más por alinearse en torno a las necesidades de las poblaciones, en lugar de actuar basados en sus propios ideales de desarrollo. Al situarse al ser humano como el principal foco de atención, el desarrollo que pretende lograr la cooperación en el presente tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida, como servicios básicos, salud, educación y gobernabilidad. Hoy en día la comunidad de la cooperación internacional se está enfocando cada vez más a la ayuda orientada al cumplimiento de los derechos humanos fundamentales y está dejando de lado prácticas de condicionalidad injustas en algunos casos.

1.3. Cooperación para el desarrollo y bienes públicos globales

En las secciones anteriores se describen algunas razones que justifican la existencia de la AOD para países en desarrollo, tales como la necesidad de incrementar los niveles de ahorro, para aliviar posibles brechas fiscales y para incrementar la inversión. Sin embargo, estas razones no logran explicar por qué los países industrializados pueden llegar a comprometerse y a interesarlesla

situación económica y social de los países menos desarrollados más allá que por motivos humanitarios, éticos o solidarios (Iglesia, 2005).

Desde un principio la idea de otorgar ayuda económica a los países en desarrollo (del Sur) por parte de los países desarrollados (del Norte) surgió por la relación de interdependencia existente, puesto que los países del sur son conocidos por ser los proveedores de materias primas, destinatarios de las exportaciones y también para conservar un entorno político sano a nivel mundial. Estas y otras razones como objetivos medioambientales, demográficos y migratorios conjuntos han ido sumando y conformando una serie de motivos para que el Norte intervenga en pro del desarrollo de los países del Sur con recursos económicos.

Según Iglesia (2005), el CAD ha sido una de las organizaciones más comprometidas y activas en demostrar que la ayuda de los países industrializados para aumentar su prosperidad sí tiene efecto en la expansión de los mercados de los países donantes. Otra ventaja de la AOD que el CAD menciona es el hecho de que esto podría tener efecto de disminución de la migración, ya que los países en desarrollo podrían ofrecer (con sus finanzas más estables) mayor estabilidad a sus habitantes para que desistan de la idea de trasladarse a otros países en busca de mejores oportunidades. Así también la presión demográfica, económica y política en los países que reciben a los migrantes se podría reducir en alguna medida. Además de esto, el CAD tiene la idea de que la estabilidad política y la armonía social disminuyen la delincuencia, la violencia y el riesgo de guerras (OCDE, 1996 citado en Iglesia, 2005: 57)

En este sentido, el rol de la cooperación internacional está relacionada con los bienes públicos mundiales (los que el mercado no puede proporcionar por sí mismo) como la seguridad humana, la paz, la salud y educación universal, la calidad del medio ambiente, la eficiencia de los mercados, la estabilidad financiera internacional, la prevención de conflictos, entre otros, son preocupaciones no solo de los países en vías de desarrollo, sino que son de importancia mundial. Como son de importancia global, la AOD debe ser considerada de utilidad no solo para los receptores sino también para los donantes y cabe mencionar que a medida que estas preocupaciones vayan cobrando más importancia, el mundo por sí solo requerirá cada vez de más recursos de ayuda para solventar las necesidades de educación, salud, paz, entre otras.

1.4. La calidad de la ayuda

El sistema de ayuda internacional ha sido el centro de análisis desde hace varios años con expertos a favor y en contra de su efectivo rol en los países menos desarrollados. Duncan Green (2008)¹³ es uno de los autores del desarrollo a favor de que los países industrializados emprendan en programas de ayuda. Según este autor, la ayuda externa puede aliviar la pobreza, financiar proyectos de desarrollo (entre ellos los referentes a servicios básicos, salud, sanidad), inyectar capital y conocimiento para impulsar el crecimiento económico y redistribuir la riqueza, aunque también señala que puede causar efectos negativos dependiendo de su efectividad. En las palabras de Green (2008: 427): “La buena ayuda puede transformar las vidas de muchas personas, pero la mala entorpece el desarrollo”.

¹³ Asesor estratégico Senior de OXFAM. Esta entidad es una confederación internacional de 17 organizaciones conectadas en más de 90 países cuyo objetivo principal es combatir la pobreza.

Otro tema de discusión en torno a la ayuda se refiere a los verdaderos motivos que mueven a los países a donar recursos, la razón más popular consiste en una mezcla de altruismo, orgullo desmedido e interés propio. En este sentido, existen autores que tienen opiniones contrapuestas sobre la ayuda, por un lado Jeffrey Sachs es un devoto de la ayuda internacional y afirma que un gran esfuerzo puede incluso significar el fin de la pobreza, tal como indica el título de su libro. Reconoce que si bien la ayuda al desarrollo no ha sacado por completo de la pobreza a ningún país, sí juega un papel crítico en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por otro lado, Easterly duda que después de 50 años de haber otorgado alrededor de 2,3 billones de dólares (Green, 2008) en ayuda, se vaya a lograr algún cambio radical si hasta ahora no ha sucedido. Del mismo modo, insiste en que el objetivo de la ayuda de combatir la pobreza debe quedar por fuera de los planes de desarrollo y enfocarse en proyectos más definidos.

Lastimosamente aunque los expertos se lleguen a poner de acuerdo, Green afirma que a la hora de ejecutar la ayuda internacional las recomendaciones de éstos se esfuman para dar lugar a las políticas nacionales y estrategias geopolíticas de los Estados. Un ejemplo de esto se encuentra en el período de mandato de George Bush en 2008 cuando se demostró que gran parte de la ayuda internacional de Estados Unidos se dirigía a sus aliados geopolíticos en la lucha contra el tráfico de drogas (como Israel y Egipto).

Los intereses propios en la cooperación internacional también se reflejan cuando la ayuda de los países donantes está ligada a la compra de bienes y servicios por parte de los receptores, esto produce que los planes de ayuda estén enfocados a satisfacer intereses comerciales antes que las necesidades urgentes de países en desarrollo. La ayuda también puede ser víctima de la falta de visión de futuro de los políticos, que prefieren proyectos que puedan dar resultados en un año o dos a los que suponen una contribución más a largo plazo.

Otros problemas referentes a la calidad de la ayuda están relacionados con:

- Falta de visión a largo plazo de la autoridad pública.
- La complejidad de los procedimientos.
- Las condiciones exigidas de los donantes hacia los receptores que conllevan cambios políticos.
- La mala utilización de la ayuda.
- La excesiva dependencia de la asistencia técnica.
- El reparto de la ayuda.

El aspecto fluctuante de la ayuda también perjudica su calidad, ya que además de que los recursos son utilizados en proyectos de corto plazo (en su mayoría), si el volumen es fluctuante impide una planificación certera de proyectos de inversiones a más largo plazo. Green añade que un estudio realizado por el FMI evidenció una mayor volatilidad en los flujos de ayuda que en los ingresos por conceptos fiscales (cuando estos no son constantes) y que mientras un país es más dependiente de la ayuda, la fluctuación se incrementa (Bulir y Hamann, 2005 citado en Green, 2008: 429).

La ayuda condicionada también juega un papel importante al momento de analizar la calidad, no es raro encontrar casos en los que la ayuda está condicionada a la compra de bienes debido a que los receptores están obligados a devolver parte de lo recibido, de hecho, la OCDE afirma que de esta

forma los costes aumentan en aproximadamente un 30% (OCDE, 2005 citado en Green, 2008: 429). Ante esto, los miembros de la OCDE (OCDE, 2006 citado en Green, 2008: 429) decidieron eliminar la condicionalidad de la ayuda bilateral en 2001 a países en desarrollo exceptuando la ayuda alimentaria y la asistencia técnica. Sin embargo, la realidad es diferente a lo acordado en el papel, para el año 2006 el 70% de la ayuda bilateral otorgada por Estados Unidos (el país que más recursos de cooperación genera) seguía siendo condicionada y tan solo el Reino Unido, Suecia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos habían cumplido el acuerdo.

Aun cuando las intenciones de los donantes al imponer condiciones sean buenas (creación de instituciones sanas y políticas basadas en las estructuras sociales), la cantidad de imposiciones pueden obligar a los países menos desarrollados a aplicar políticas pensadas en la ideología de los donantes más que en la realidad de cada país.

Por otro lado, la profesionalización en el campo de la ayuda ha provocado efectos positivos y negativos, si bien los niveles de supervisión, evaluación, reflexión y planificación han aumentado, al mismo tiempo los costes para las organizaciones también lo han hecho. De cada dólar que se dirige a la ayuda técnica 20 centavos son destinados a los salarios de los consultores que evalúan los programas de las organizaciones en (Green, 2008). La solución que se plantea en este sentido es que si bien la ayuda técnica es proporcionada por los donantes, los receptores deberían tener voz y voto a la hora de contratar asesores extranjeros o nacionales que se adapten a las necesidades particulares de cada país.

Para lograr mayor calidad en este campo, también han surgido ideas innovadoras relacionadas con la educación. Desde el año 2000 los miembros del CAD empezaron a educar a más de 20 millones de personas con la iniciativa “Educación para Todos (EPT)” con la cual los Gobiernos se comprometen a diseñar planes de largo plazo en el sector educación que vayan de la mano con las realidades de cada sociedad.

Otras formas de lograr la optimización de la ayuda se encuentran en la aplicación de tres métodos de financiación básica a los Gobiernos: a) Asistencia Presupuestaria General (GBS, en sus siglas en inglés), b) el Enfoque de Alcance Sectorial (SWAP, en sus siglas en inglés) o financiamiento de un sector concreto y c) la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

Al llevar a cabo la APG o el Enfoque de Alcance Sectorial, se otorga a los Gobiernos la capacidad de que estos empleen el dinero de la ayuda oficial en gastos estratégicos ordinarios, como en salarios o en gastos que el Gobierno (y no los donantes) consideren urgentes. La firma de consultoría IDD and Associates (2006, citado en Green, 2008: 434) realizó un estudio en el que se confirmó que el método de la GBS en siete países había promovido la financiación de servicios públicos básicos, como la sanidad y la educación. Sin embargo, este método tiene exigencias como que los donantes deben adquirir compromisos a largo plazo y que el financiamiento puede activarse y desactivarse, si el financiamiento se desactivara los Gobiernos deberían encargarse solos de pagar gastos recurrentes como salarios. Debido a la importancia de esta condición y al peligro de incurrir en déficits los Gobiernos tratarán de cumplir toda las condiciones de dicho acuerdo (Adam y House, citado en Green, 2008: 434)

Una iniciativa de grandes dimensiones también es la cancelación de la deuda mediante la iniciativa de países pobres altamente endeudados (PPME) impulsada por el Banco Mundial. El objetivo de esta

iniciativa es que los Gobiernos redistribuyan los recursos que antes eran dirigidos a pagar el servicio de la deuda en planes para la reducción de la pobreza, esto según Green ha generado que el gasto social de los países haya tenido un aumento significativo.

Debido a que la condicionalidad como respuesta a la falta de calidad ha fracasado, los autores proponen nuevas ideas que premiarían los logros a través de la selectividad, en función de la cual la ayuda se destina a los Estados que pueden demostrar un Gobierno efectivo y democrático, o que en su lugar muestren avances en la reducción de la pobreza.

Generalidades de la Cooperación Internacional

El presente capítulo consiste en la exposición de una serie de temas prácticos de la cooperación internacional que vale la pena conocer. De esta manera, se inicia el estudio de la asistencia externa mediante una breve reseña histórica que permite comprender los eventos que han ido marcando el camino de la cooperación internacional hasta el presente. Dicha reseña hará evidente la cantidad de agentes y de instrumentos que se desenvuelven en el ámbito de la asistencia, por lo que es importante identificarlos y diferenciarlos.

Además, al emprender el análisis de la cooperación internacional no se puede pasar por alto los estudios sobre la eficacia y sus factores determinantes, los mismos que tratan de ser solucionados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, la cual será estudiada por su gran aporte a los proyectos de cooperación en todo el mundo. Más adelante en el capítulo, se presentan algunos indicadores de ingreso, pobreza, distribución de la renta y desigualdad de la riqueza para recalcar la importancia de la ayuda al desarrollo ante las imposibilidades de los gobiernos de países en desarrollo de solventar los problemas sociales más urgentes.

Con este compendio de información, se analiza la Ayuda Oficial al Desarrollo a nivel mundial como preámbulo a la situación de la cooperación en el Ecuador en materia de lineamientos, su marco legal y su metodología de seguimiento y evaluación que será comparada con la metodología de evaluación utilizada por la OCDE. El capítulo finaliza con el análisis de la AOD direccionada al Ecuador entre 1961 y 2011 frente a los montos de Cooperación Internacional No Reembolsable registrada por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

2.1. Evolución Histórica de la Ayuda

Juan Pablo Prado realiza en 2011 una cronología detallada sobre la historia de la cooperación internacional para el desarrollo, de dicha investigación se conoce que la ayuda para el desarrollo tiene sus orígenes en 1918 durante la Primera Guerra Mundial cuando el Gobierno estadounidense en base a la American Relief Administration¹⁴ envía 6,23 millones de toneladas de ayuda alimentaria a sus aliados europeos. Al final de la Primera Guerra Mundial en 1919 se firma un Tratado de Paz entre Alemania y los países aliados, denominado Tratado de Versalles y en el que además se funda la Sociedad de las Naciones con el fin de promover la paz y la seguridad internacional.

En 1929 el Reino Unido expide la Ley de Desarrollo Colonial (Colonial Development Act) en respuesta a la crisis financiera y económica que iniciaba y que promovía la otorgación de préstamos y subvenciones a las colonias británicas. La ley fue ampliada en 1940 con la Ley de Desarrollo y Bienestar Colonial (Colonial Development and Welfare Act) para aumentar los rubros destinados al financiamiento de proyectos sociales de las colonias. Estos primeros ejercicios de cooperación para el desarrollo comenzaron a ser oficiales con la firma de una Declaración de solidaridad entre el presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt y el Primer Ministro Británico Winston

¹⁴Fue una misión de ayuda a Europa después de la I Guerra Mundial, creada por el Congreso de Estados Unidos en 1919 para distribuir suministros y brindar ayuda humanitaria.

Churchill para promover la cooperación en lo militar y en lo económico durante la Segunda Guerra Mundial en 1941.

Casi al final de la Segunda Guerra Mundial en 1944, el gobierno estadounidense canalizó cerca de \$ 6.000 millones a la población aliada europea por medio de un programa de Gobierno y Socorro en territorios ocupados (Government and Relief in Occupied Areas), convirtiéndose en el primer intento (de gran magnitud) del mundo desarrollado por cooperar con territorios necesitados. Además, en ese mismo año se crearon las Instituciones Financieras Multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (futuro Grupo Banco Mundial), en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de la Sociedad de las Naciones convocadas en Bretton Woods, New Hampshire - Estados Unidos. De este encuentro nacieron otros acuerdos y se establecieron regulaciones sobre las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados.

Un año más tarde se creó la institución sucesora de la Sociedad de las Naciones en San Francisco, Estados Unidos, con el nombre de la Organización de las Naciones Unidas en cuya Carta Constitutiva en su artículo primero se estableció como propósito apremiante el llevar a cabo la cooperación internacional para el desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos. A partir de ese año se crearon los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, en sus siglas en inglés), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, en sus siglas en inglés) y la Asamblea General de la ONU, entre otros.

Todos estos esfuerzos dirigidos hacia la transformación y recuperación de Europa dieron lugar al establecimiento del Plan Marshall que fue planteado por primera vez durante el discurso del Secretario de Estado de EE.UU. George Marshall el 5 de junio de 1947. El programa proponía la reconstrucción masiva de 16 gobiernos de Europa que finalizó en 1952 con un total de ayuda otorgada de \$ 13.000 millones.

Para el año de 1948 fue aprobada la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de la ONU, en ese año se creó también un organismo regional de cooperación para el desarrollo denominado Organización de los Estados Americanos (OEA) y un organismo encargado de administrar los recursos del Plan Marshall, Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE).

En enero de 1949 el presidente estadounidense Harry Truman hace oficial el denominado Punto Cuarto en el que por primera vez el mundo escucha el término de “subdesarrollo”. En su Informe a la Nación Truman promovía la ayuda a los países libres del mundo entero por parte de Estados Unidos. Esta iniciativa impulsó la creación del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de la Asamblea General de la ONU que tenía por objetivo proveer financiamiento para los proyectos de desarrollo a los países miembros.

Un sinnúmero de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo empiezan a ver la luz en la década de los cincuenta, así como fondos, leyes, instituciones y convenciones tales como: la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados; el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico; la Ley Pública 480 (Public Law 480) de Estados Unidos para legalizar su

programa de ayuda humanitaria; la Corporación Financiera Internacional (CFI) que pretendía apoyar al sector privado de los países en desarrollo; el Fondo Europeo de Desarrollo para Países y Territorios de Ultramar para dar apoyo financiero y económico a las ex-colonias francesas y belgas (que nace a partir del Tratado de Roma, mismo que instituyó la Comunidad Económica Europea) (PRADO, 2011).

Durante la siguiente década el mundo desarrollado se caracterizó también por un movimiento importante dentro del ámbito de la ayuda, entre los sucesos más importantes de la época están: la conformación de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) como filial del Banco Mundial; la unificación de Canadá, Estados Unidos y la OECE para crear el Grupo de Asistencia al Desarrollo como un foro de discusión sobre la ayuda al desarrollo; Canadá se convierte en el primer país en crear su Oficina de Ayuda Externa conocida como Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI); en diciembre de 1960 se funda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico con sede en París; el presidente J. F. Kennedy ejecuta la Alianza para el Progreso como programa de ayuda económica y social hasta 1970 en respuesta a la revolución cubana; el 23 de julio de 1961 se crea el Comité de Asistencia para el Desarrollo que constituye el principal grupo de donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo; Francia se convierte en el primer país en crear un Ministerio de cooperación; se crea la organización humanitaria de lucha contra el hambre más importante del planeta el Programa Mundial de Alimentos.

En 1964 se celebra la I Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD) en donde los países en desarrollo conforman el Grupo de los 77. Un año más tarde en noviembre se fusionan el Programa Ampliado de Asistencia Técnica con el Fondo Especial de las Naciones Unidas para formar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que actualmente es considerado el organismo más relevante en tema de cooperación técnica internacional de la ONU. En 1974 la Asamblea General de la ONU hace declaraciones importantes sobre cómo resolver los problemas de desarrollo y afirma que no basta la ayuda por parte de los países desarrollados sino que es necesario reformar la dinámica existente en las relaciones económicas y comerciales desiguales entre los países del centro y de la periferia, dichas declaraciones fueron aceptadas en la Resolución 3201 (S-VI), Declaración Relativa al Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En esa misma línea la ONU aprobó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados con 120 votos a favor que promueve un entorno más propicio para las relaciones económicas entre el Norte y el Sur.

Mientras la ONU trabajaba por agrupar acciones en pro del bienestar mundial, por otro lado las Comunidades Europeas junto con 46 Estados de África, el Caribe y el Pacífico dieron paso a la I Convención de Lomé (Togo) para lograr la cooperación comercial y para el desarrollo con el fin de incrementar los niveles de bienestar de estos países. En otra instancia, el CAD decide adoptar en 1977 la “Declaración de Cooperación al Desarrollo para el Desarrollo Económico y el Fomento de las Necesidades Humanas Básicas” para contribuir con el bienestar humano en los países del Sur. Un año más tarde los países en desarrollo deciden tomar acción aprobando el Plan de Acción de Buenos Aires para la Promoción y Aplicación de la Cooperación Técnica entre los PED con 138 países a favor y que actualmente constituye el fundamento de la Cooperación Sur-Sur.

Hasta antes de 1982 los países en desarrollo del Sur parecían encontrar a su alcance una variedad de acuerdos, tratados y resoluciones que trataban de mejorar su situación económica, pero no es hasta ese año que México, Brasil y otros países se declaran incapaces de pagar sus compromisos con el

exterior y se desencadena una crisis en donde los países en desarrollo son obligados a seguir un proceso de reformas económicas estructurales que termina aumentando la dependencia económica, la pobreza y minimizando el gasto social. Por esta razón en 1986 los organismos financieros multilaterales como el FMI y el BM elaboraron los Documentos Marco de Políticas como un requisito previo para la concesión de préstamos del Programa de Ajuste Estructural del FMI. Más tarde en ese año la ONU adopta la resolución sobre el Derecho al Desarrollo y en donde se establece que este es un derecho inalienable, en dicha votación de aprobación Estados Unidos se pronuncia en contra.

El fin de la Guerra Fría en 1990 desata un período en el que la ayuda al desarrollo empieza a cobrar mayor capacidad para combatir la pobreza y se vuelve un tema prioritario, esta época también se caracteriza por una serie de Acuerdos de tercera generación¹⁵ entre la Comunidad Europea y países de América Latina. De nuevo en 1992 se ve un esfuerzo más claro de la UE por adoptar e instrumentar la política europea de cooperación internacional para el desarrollo con la suscripción del Tratado de Maastricht, en donde además se constituye la UE. Al mismo tiempo, con el ánimo de detener la otorgación de préstamos de ayuda ligada el CAD emite el Paquete de Helsinki con el objetivo de prohibirlos.

Como un pedido propio del G-7 en 1996 el FMI y el BM inician el plan para reducir la deuda de los países menos adelantados y reconocen lo insostenible y desfavorable de los ajustes estructurales impuestos por las deudas externas. Además la comunidad internacional empieza a centrarse en la implantación de objetivos y programas específicos para aliviar la pobreza en pro del desarrollo en todo el mundo (Cervera, 2005), es así que en 1996 el CAD comienza a recoger los objetivos internacionales de desarrollo tratados en varias conferencias internacionales de Jomtien (Educación, 1990), Río de Janeiro (Medio ambiente y desarrollo, 1992), El Cairo (Población y desarrollo, 1994), Copenhague (Desarrollo Social, 1994), Beijing (Igualdad de Género, 1995), y como resultado en el año 2000 se hace pública la Declaración del Milenio adoptada por 189 países miembros de la ONU y donde se establecen 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y 18 Metas en varios ámbitos del desarrollo a cumplirse en 2015:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El proceso de medición de los objetivos se hace por medio de 48 indicadores que han sido introducidos para complementar e incluso superar otras medidas de desarrollo como el Índice de Desarrollo Humano, el PIB per cápita y otros indicadores usualmente analizados. En 2010, se solicitó

¹⁵ Este tipo de acuerdos iniciaron en 1990 al final de la Guerra Fría, la cual había desencadenado muchos cambios políticos, económicos y sociales a nivel global. En ellos se replantea la cooperación de la Unión Europea bajo nuevos conceptos tales como: impulso a la democracia, preservación de derechos humanos y desarrollo sostenible. Su característica principal consiste en una Cooperación Avanzada que tiene por objetivo reemplazar el paternalismo por una idea de desarrollo integral donde exista la asociación (Toro, 2008: 16).

los países industrializados (que aprobaron los ODM) que asignen como mínimo 0,5% de su PIB en forma de ayuda al desarrollo y el 0,7% al año 2015.

A consecuencia de ataques terroristas sufridos en Estados Unidos, en 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas emite la Resolución 1373 en la que se establece como prioridad una agenda de seguridad que prevalezca sobre la agenda de desarrollo promovida en los noventa para los Estados miembros, esto puede haber causado que la ayuda al desarrollo empezara a responder a los intereses de determinados países en términos de seguridad según afirma Prado (2011). Más tarde en ese año, se lleva a cabo la Conferencia Internacional sobre la Financiación como iniciativa de la ONU en México, por medio del Consenso de Monterrey se intenta reactivar la otorgación de financiamiento público y privado para las necesidades globales y la consecución de los ODM.

La instalación de los ODM en septiembre del 2000 se convierte en el punto de partida para que la comunidad de la cooperación internacional comience a formular un conjunto de principios, que apoyen la consecución de los ODM y que además ayuden a comprender las razones por las que asistenciano genera los resultados de desarrollo deseados (CAD, s.f.). Estos principios se fueron inscribiendo en algunos de los eventos más notables de la cooperación internacional:

- El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Roma en 2003.
- El Segundo Foro de Alto Nivel en París en 2005.
- El Tercer Foro de Alto Nivel en Accra en 2008 y
- El Cuarto Foro de Alto Nivel en Busan en 2011.

El foro realizado en Roma fue la primera ocasión para que los principios sobre la eficacia de la ayuda fueran tomados en cuenta seriamente. La Declaración de Roma se concentró en impulsar la armonización de la asistencia y propuso que la calidad de la ayuda debe ser prioritaria e inherente a las políticas de cooperación para el desarrollo. Además se acordaron los siguientes lineamientos (CAD, s.f.):

- La asistencia al desarrollo debe ser dirigida en función de las prioridades y del tiempo de los países receptores.
- Los esfuerzos de los cooperantes deben concentrarse en la delegación de la cooperación y además se insta a los cooperantes a incrementar la flexibilidad del personal de programas y proyectos.
- Las buenas prácticas deben ser incentivadas y monitoreadas con respaldo de estudios que ayuden a fortalecer el liderazgo de los países receptores sobre su desarrollo.

El segundo foro realizado en 2005 dio lugar a la Declaración de París, la cual marcó un período distinto de la cooperación internacional en cuanto a la eficacia, pues en esta ocasión por primera vez los donantes y receptores accedieron en conjunto a los compromisos establecidos y aceptaron una mutua responsabilidad en el logro de éstos.

La característica principal de la Declaración de París es que ésta se torna en un manual mucho más práctico para mejorar la calidad de la ayuda e implementa una serie de medidas específicas para monitorear el avance de los compromisos. En las secciones posteriores se analizará con mayor detalle esta declaración y los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y de mutua responsabilidad, en ella establecidos.

En el Tercer Foro de Alto Nivel en Accra (Ghana) se obtuvo una declaración diseñada para fortalecer y profundizar la implementación de la Declaración de París. En el Programa de Acción de Accra se hace un balance de los progresos de París y se establece la agenda para acelerar el avance de los objetivos fijados en 2005 (CAD, s.f.). Los principios de mayor énfasis en la declaración se describen a continuación (Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2008: 2):

- La identificación del país clave: los países en desarrollo asumirán el liderazgo sobre sus propias políticas de desarrollo y estos a su vez obtendrán el respaldo de los cooperantes y el respeto hacia las prioridades nacionales.
- La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas: los actores involucrados en la cooperación para el desarrollo deben trabajar en conjunto en la construcción de asociaciones más inclusivas.
- El logro de resultados de desarrollo y la rendición de cuentas: los actores están llamados a demostrar que las acciones en materia de cooperación internacional generan efectos positivos sobre los beneficiarios y a rendir cuentas ante los parlamentos y órganos de los gobiernos.

En 2011 se realizó el Cuarto Foro sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (Corea) que dio lugar a la declaración titulada “Alianza para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” en la que se reconoce por primera vez a las organizaciones de la sociedad civil como participantes plenos e iguales a los países receptores, a los donantes, a los cooperantes Sur-Sur, a los BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y a los donantes privados. Algunos de los principios que se adoptaron en dicho foro son (Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2011: 3-6):

- Los resultados de las inversiones de los cooperantes deben tener un impacto duradero en la erradicación de la pobreza y en la reducción de las desigualdades.
- Se reconoce la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores que intervienen en la cooperación internacional al desarrollo.
- Las acciones de los actores se orientarán entre otras cosas a ampliar el apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular.
- Los esfuerzos por alcanzar la igualdad de género deben acelerarse como condición previa para el crecimiento y desarrollo sostenible incluyente.

Estos foros sin duda son de beneficio para todos los actores de la cooperación y cada uno refleja los cambios que el mundo exige a medida que el tiempo pasa, lo importante sin embargo radica en la ejecución de los principios y medidas a los que los cooperantes y receptores acceden al terminar cada evento. A continuación se describen los agentes e instrumentos que se desenvuelven en este tema y que han sido parte primordial de la cooperación internacional.

2.2. Agentes e instrumentos

En la cooperación internacional existe una distinción de la AOD de acuerdo al tipo de organización que destina los recursos, Iglesia (2005) divide la AOD en ayuda multilateral y bilateral. De donde la ayuda multilateral es canalizada por medio de:

- Instituciones Financieras Internacionales (IFI);
- Organizaciones Internacionales no Financieras; y
- Fondos Multilaterales

Por otro lado, la ayuda bilateral puede ser de dos tipos: a) Cooperación Reembolsable (préstamos concesionales y microcréditos) y b) Cooperación No Reembolsable (donaciones) que a la vez se subdivide en ayuda humanitaria, ayuda de emergencia, proyectos y programas de cooperación, cooperación científica y técnica, subvenciones a ONG y programas de reducción de deuda. La cooperación bilateral puede ser administrada por tres tipos de agentes:

- Administración Central (Ministerios de Asuntos Exteriores, de Economía y de Hacienda)¹⁶
- Administraciones Territoriales (comunidades autónomas y entidades locales)¹⁷
- Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).

2.2.1. Cooperación Multilateral

La cooperación multilateral se define como aquella en la que los gobiernos otorgan fondos a organizaciones multilaterales para que éstas los administren y utilicen en el financiamiento de sus propias actividades, de este modo, la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes¹⁸.

2.2.1.1. Instituciones Financieras Internacionales (IFI)

Las actividades que realizan las IFI están orientadas hacia la cooperación y la estabilidad financiera, la financiación del desarrollo global y el desarrollo regional. Calvo (2000) explica que las IFI no están enfocadas únicamente al desarrollo de los países en desarrollo debido a que los objetivos de mejorar el nivel de vida y fomentar el desarrollo y crecimiento no son preocupación solo de los países en desarrollo sino también de los países desarrollados. Además, sugiere que la pobreza obliga a las poblaciones a emigrar a países desarrollados en busca de una vida más digna y de trabajos mejor remunerados. Por esta razón las IFI fueron creadas para impulsar el desarrollo de todos los países y regiones afectados por la pobreza de manera directa o indirecta.

Los recursos administrados por las IFI, provienen de los países miembros del CAD para ejecutar proyectos de desarrollo, prestar ayuda directa a balanzas de pagos (préstamos de ajuste estructural) y apoyar determinados programas presupuestarios de los países receptores (Iglesia, 2005). Quienes componen las IFI son:

- El Fondo Monetario Internacional (FMI)
- El grupo Banco Mundial (BM)
- Corporación Financiera Internacional
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Banco Asiático de Desarrollo (BASD)
- Banco de Pagos Internacionales

¹⁶ En este ámbito, también se encuentran las agencias de cooperación para el desarrollo autónomas o adscritas a algún ministerio especializado en cooperación.

¹⁷ Iglesia (2005) indica que este tipo de entidades desempeñan la cooperación oficial descentralizada.

¹⁸ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo HEGO.

- Banco Africano de Desarrollo (BAFD)
- Banco Europeo de Inversiones (BEI)
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)¹⁹

A pesar de las grandes cantidades de flujos que mueven las IFI la mayor parte de sus desembolsos no son considerados AOD, porque según Iglesia la mayoría de los préstamos otorgados no suelen gozar del carácter de condicionalidad (a excepción de las donaciones).

En general, el rol de las IFI es un tema discutido entre los expertos en cooperación internacional por los efectos que estas pueden causar a los países en desarrollo, por un lado Ocampo (2001) afirma que el rol de las IFI es el de “proporcionar un mayor margen de maniobra en las políticas anti-cíclicas del mundo en desarrollo y el de ayudar a compensar la concentración de los flujos de capital privado”, es decir que de algún modo las IFI desempeñan un rol importante en los países beneficiarios.

Por otro lado, Soros (1999, citado en Ocampo, 2001: 16) señala que los “préstamos concedidos a países en desarrollo han sido escasos, costosos y lo seguirán siendo porque todo el sistema se inclina para favorecer a dueños y proveedores del capital y como resultado las economías de la periferia deben enfrentar serias desventajas”. Sin duda, la discusión alrededor de este tema es mucho más extensa, el argumento más común en este sentido es que aunque el rol principal de las IFI se enmarca en las áreas de regulación y previsión de políticas anti-cíclicas, su rol en los procesos sociales y políticos ha sido muy limitado. De hecho, a lo largo de los años y tras varias ejecuciones de programas de ajuste en los PED, se ha observado la supremacía del capital por sobre el ser humano, siendo esta la principal razón de crítica a la existencia de las IFI.

2.2.1.2. Organizaciones Internacionales No Financieras

Dentro de este grupo, se incluye a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una de las más grandes organizaciones internacionales, fundada en 1945 por 51 países²⁰ comprometidos en mantener la paz, mejorar el nivel de vida de las naciones y los derechos humanos.

Debido a su carta fundacional, la ONU puede adoptar decisiones y trabajar sobre una gama bastante amplia de temas, tales como: desarrollo sostenible, medio ambiente, protección de refugiados, ayuda en casos de desastre, lucha contra el terrorismo, desarme, promoción de democracia, derechos humanos, igualdad entre géneros y adelanto de la mujer, gobernanza, desarrollo económico y social, salud internacional, remoción de minas terrestres, expansión de la producción de alimentos, entre otros²¹. La ONU puede actuar en variedad de temas a través de 6 órganos principales, 15 organizaciones y varios programas y órganos, 15 organismos especializados, programas y fondos e instituciones de investigación. Entre los organismos especializados más reconocidos están:

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

¹⁹International Financial Institutions. www.ifini.org/ifiList.php

²⁰ Hoy en día son 192 países miembros de las Naciones Unidas.

²¹ Organización de las Naciones Unidas www.un.org/es/aboutun/

- La Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Cabe notar, que buena parte de las cuotas entregadas a los organismos internacionales no financieros quedan al margen del cómputo de la AOD por tratarse de objetivos diferentes al desarrollo de los países en desarrollo, son ejemplo de esto la Organización Civil Internacional, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Agencia Espacial Europea. Estos al contrario del objetivo de la AOD, promueven el desarrollo de todos los países y en especial el de los países desarrollados.

2.2.1.3. Fondos Multilaterales

Los fondos multilaterales otorgan apoyo financiero y asistencia técnica para las actividades de desarrollo económico y social. Las fuentes suelen ser muy diversas y generalmente están compuestos por diferentes miembros como países desarrollados que son los donantes y países en vías de desarrollo que requieren de financiamiento.

Un fondo multilateral es por ejemplo el presupuesto de la Unión Europea, debido a que está formado por los aportes de los Estados miembros. En términos generales, la AOD multilateral puede ser entendida como la cuantía que la UE dedica de su presupuesto a la financiación de programas y proyectos de cooperación.

Las Naciones Unidas también administran fondos multilaterales que destinan contribuciones a financiamiento concesional (créditos y donaciones) para promover proyectos de desarrollo de los PED. Algunos de los fondos más sobresalientes son:

- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, en siglas en inglés).
- Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP).
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FNAME).
- Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
- Fondo Europeo de Desarrollo.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- Fondo Central de las Naciones Unidas para la respuesta de emergencias.
- Fondo Global para el Medio Ambiente.
- Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN.

2.2.2. Cooperación Bilateral

Aquella operación en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores se denomina cooperación bilateral. En este caso los agentes de los países beneficiarios pueden ser los gobiernos u otras organizaciones (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, s.f.).

2.2.2.1.Cooperación Bilateral Reembolsable

Este tipo de cooperación está compuesta por los créditos concesionales que gobiernos de países donantes conceden a gobiernos o instituciones públicas de los países receptores para financiar proyectos en sectores productivos y sociales como sanidad, transporte, energía, etc. Iglesia (2005) afirma que la cooperación bilateral reembolsable puede estar o no ligada a la compra de bienes y servicios del donante, en caso de estar condicionada se llama “ayuda ligada” y en caso de no estarlo “ayuda desligada”.

Otro de los instrumentos utilizados en este tipo de cooperación es un paquete financiero formado por un crédito blando²² y un crédito oficial a la exportación en condiciones de mercado, formando lo que se conoce como crédito mixto. De hecho, los préstamos provenientes de fuentes bilaterales se califican como AOD únicamente cuando satisfacen requisitos establecidos por el CAD y cuando sus condiciones financieras son significativamente más blandas que las de operaciones comerciales con países en desarrollo. Cabe indicar que la discusión sobre la utilización de los créditos blandos ya ha provocado que el CAD se pronuncie al respecto, instando a que se minimice su uso por considerar que al otorgarlo por motivos comerciales se aumenta la competencia desleal entre países industrializados.

2.2.2.2.La Cooperación Bilateral no Reembolsable

Los recursos que se incluyen en la cooperación bilateral no reembolsable son las transferencias en efectivo, en bienes y/o en servicios y aquellas donde el receptor no adquiere ninguna deuda legal. Como ya se mencionó anteriormente, las transferencias pueden provenir de la Administración central o también llamada cooperación centralizada o de instituciones públicas autónomas o locales.

En este tipo de cooperación se incluyen la ayuda para proyectos y programas y la cooperación técnica en todos los ámbitos, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia, la condonación de deuda y las contribuciones en apoyo de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales.

2.3. Eficacia de la ayuda

En 1960 se popularizó un método para medir la eficacia de la ayuda, el cual consistía en medirla en relación con el efecto final en la tasa de crecimiento de la renta per cápita. Esta forma de medición fue defendida por algunos de los economistas del desarrollo más conocidos de la época, como son Paul Rosenstein-Rodan y Hollis Chenery, entre otros. Sin embargo, en la literatura empírica los países en desarrollo de América Latina y el Caribe han recibido mediana, por no decir poca atención a pesar de tener los niveles de renta per cápita y de desigualdad elevados (Tezanos, Madrueño y Guijarro, 2009).

Algunos estudios que intentan descubrir el impacto de la ayuda sobre el crecimiento de los países en desarrollo han incluido variables distintas, sin poder todavía explicar de manera plena y satisfactoria el efecto de la ayuda en el crecimiento y desarrollo económico. En los modelos de crecimiento más recientes se expande la lista de variables utilizadas más allá del capital fijo para incluir variables como: tecnología, capital humano, calidad de las instituciones, capital social, entre otras. Estos

²² Créditos concedidos en condiciones (plazo o tipo de interés) muy favorables para el prestatario. Banco de España.

nuevos modelos endógenos surgen como una alternativa a las primeras investigaciones de eficacia de Harrod-Domar (modelo de crecimiento), de Chenery-Strout (modelo de dos brechas) y de Solow-Swan (citado en Tezanos et al, 2009: 190). Sin embargo, hay estudios que establecen que el impacto de la ayuda depende de las circunstancias específicas de cada país.

Estos últimos modelos endógenos fueron impulsados por investigaciones de Boone, Burnside y Dollar en la década de 1990. Boone por su parte concluyó que la ayuda en lugar de aumentar la inversión y de mejorar los indicadores de desarrollo humano, lograba que los Gobiernos aumentaran en tamaño (ya sea en países democráticos o autoritarios). Por su parte, el Banco Mundial llevó a cabo un estudio con la colaboración de Burnside y Dollar (citado en Tezanos et al, 2009: 192), que dio lugar al establecimiento de una serie de circunstancias específicas que pueden condicionar el impacto de la ayuda. Lo primero que se evidenció fue que el crecimiento de los países en desarrollo depende positivamente de la calidad de sus políticas económicas y no de la ayuda recibida aunque también se reveló que la ayuda es eficaz bajo la condición sine qua non de que existan buenas políticas en dichos países (Tezanos et al, 2009). Otros estudios sobre la eficacia de la ayuda continúan añadiendo condicionantes a sus modelos que tienen que ver con las características de las economías receptoras y con las prácticas de gestión de los donantes. Tezanos et al (2009) realizan una recopilación de las investigaciones que explican algunos de los factores que generan eficacia y otros que la afectan. A continuación se presentan los cuatro escenarios en los que se puede generar la eficacia de la cooperación:

- a) Cuando ambos, tanto países receptores como donantes cuentan con instituciones de calidad que respeten las libertades políticas, civiles y el imperio de la ley (Burnside y Dollar, 2004 citado en Tezanos et al, 2009: 192).
- b) En presencia de efectos desfavorables para el crecimiento, como son los efectos climáticos adversos. Aunque estos shocks afectan negativamente al crecimiento, la ayuda suaviza dichos efectos adversos (Guillaumont y Chauvet, 2001 citado en Tezanos et al, 2009: 193).
- c) Cuando los países sufren desventajas estructurales como las consecuencias de estar ubicado geográficamente entre los trópicos (Dalgaard et al, 2004 citado en Tezanos et al, 2009: 193).
- d) En los períodos posteriores a un conflicto armado (Collier y Hoeffler, 2004 citado en Tezanos et al, 2009: 193).

Por otro lado, existen estudios que especifican las prácticas de gestión de los donantes que son perjudiciales y condicionan el impacto positivo de la ayuda:

- a) La volatilidad de la ayuda, que amplifica los ciclos económicos; distorsiona las decisiones de inversión del receptor; desordena el comportamiento fiscal de los gobiernos cuando la ayuda financia el presupuesto público; y agrava las fluctuaciones de los tipos de cambio que tienden a apreciar la moneda local y minar la competitividad de las exportaciones (Lensink y Morrissey, 2000; Bulir y Hamman, 2008; Hudson y Mosley, 2008 citados en Tezanos et al, 2009: 193).
- b) La descoordinación entre los donantes, que genera problemas de fragmentación de la ayuda debido a la existencia de múltiples donantes en un mismo país. Esto puede afectar negativamente la eficacia porque incrementa los costes de transacción de países receptores al tener que encargarse de una gran cantidad de donantes, además del tiempo y dinero que esto implica y porque puede deteriorar los niveles de control y alentar la corrupción de los

funcionarios encargados de los recursos (Djankov et al, 2009 citado en Tezanos et al, 2009: 193).

- c) La superposición de los intereses de política exterior (que no tienen que ver con los objetivos de la ayuda) en la asignación geográfica de los donantes (Minoiu y Reddy, 2009 citado en Tezanos et al, 2009: 193).

Al mismo tiempo, existen consecuencias provenientes de la proliferación de la ayuda, las mismas que generan la falta de eficacia (Alonso, 2005: 35):

- a) Mientras existen países que reciben la mayor parte de la ayuda por un amplio número de donantes, hay otros países que apenas reciben recursos del sistema de ayuda internacional.
- b) El bajo nivel de coordinación genera que las potenciales complementariedades que pudieran existir entre los donantes se desaprovechen.
- c) La proliferación de donantes produce que los beneficiarios estén más atentos a satisfacer los requerimientos de los donantes a que las necesidades de su propia población.

Al realizar un análisis en conjunto de las investigaciones que se han llevado a cabo sobre la eficacia de la ayuda, se obtiene un balance poco concluyente. Tezanos (2009) aclara que esto se puede deber a factores que dificultan la medición del impacto y generan que no exista un consenso sobre el tema, algunos de estos factores son:

- a) La capacidad de manejo discrecional de la ayuda o también llamada fungibilidad por parte de quien la recibe. Para Alonso (2005) la fungibilidad pasó a ser la principal causa de la baja eficacia de la ayuda, pues se trata de la redirección de los recursos sin tomar en cuenta los objetivos principales por los que fueron donados.
- b) Los estudios solo analizan el impacto observable de la ayuda sobre la tasa de crecimiento, y no permiten evaluar el resultado que se hubiera producido de no haberse desembolsado cantidad alguna de ayuda.
- c) El período de análisis de los estudios debe ser coherente con la realidad política y económica, pues el impacto de la ayuda varía en distintos momentos del tiempo.
- d) Las estimaciones no son lo suficientemente robustas debido a que la ayuda no es un factor indispensable para el crecimiento y porque los flujos de ayuda son muy heterogéneos.

En el período 1992 al 2007 Tezanos et al (2009) llegaron a la conclusión de que la ayuda no había ejercido un efecto significativo en la tasa de crecimiento del PIB per cápita en 20 países de América Latina y el Caribe y su modelo arrojó resultados positivos, es decir, de efectividad de la ayuda cuando los países registran mejores niveles de gobernabilidad. La explicación que los autores dan a este comportamiento de la ayuda tiene que ver con las prácticas de gestión de los donantes.

Por otro lado, la intención de los donantes de reducir la discrecionalidad de los receptores y así aminorar el problema de la fungibilidad, los llevó a reclamar a los beneficiarios una planificación mucho más estricta. Sin embargo parece ser excesivo al considerar que estas exigencias se las hace a países que justamente tienen carencias institucionales y técnicas, según explica Alonso (2005). Esto llevó a pensar en que el éxito de la cooperación internacional radicaba en la programación, a lo cual las agencias de desarrollo respondieron con su adscripción al Enfoque del Marco Lógico.

2.4. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Entre muchos de los acuerdos y declaraciones firmadas por los países donantes del sistema de ayuda internacional, se encuentra la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y que se considera como el esfuerzo más formal entre los países dedicados a la ayuda para llegar hacia un nivel de eficacia mucho mayor. La declaración fue aprobada en el año 2005 por los países miembros del CAD, y en ella se define las prácticas específicas sobre la calidad de la ayuda con 51 compromisos, 12 indicadores y 5 principios para evaluar el cumplimiento y de esta manera impulsar una mayor y mejor gobernanza de la ayuda. La puesta en marcha de esta declaración fue promovida con el Programa de Acción de Accra en la Tercera Reunión de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda en 2008.

En dicha declaración, los países donantes del CAD deciden llevar a cabo esfuerzos por lograr progresos en la ayuda desligada debido a que esto aumenta costos de transacción para los países socios, pero no solo esto, sino que presenta metas claras para mejorar la eficacia a través de los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Además, los países firmantes del Tratado accedieron a medir a escala nacional los 12 indicadores de progreso hasta el 2010 para llevar un control de la eficacia de la ayuda y analizar el cumplimiento de los países:

Cuadro 1
Indicadores de Progreso de la Declaración de París

Apropiación	
1	Número de países con estrategias nacionales de desarrollo con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a mediano plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.
Alineación	
2	Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.
3	Porcentaje de flujos de ayuda que se repercute en el presupuesto nacional de los socios
4	Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.
5	Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.
6	Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.
7	Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.

8	Porcentaje de ayuda bilateral desligada.
Armonización	
9	Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas
10	Porcentaje de a) misiones de campo y/o b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.
Gestión orientada a resultados	
11	Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a: a) las estrategias de desarrollo nacionales y b) los programas sectoriales.
Mutua responsabilidad	
12	Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.

Fuente:Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2005.

Elaboración: Karina Morillo.

Más de 100 donantes se comprometieron en 2005 para lograr que la ayuda sea más efectiva, sin embargo en 2011 solo 78 países se prestaron para ser evaluados. Los resultados presentados por la OCDE (2011a) establecen que si bien muchos de los donantes y gobiernos de los países receptores tuvieron algún nivel de progreso en los objetivos fijados hasta el 2010, muy pocos han sido cumplidos a cabalidad. Por otro lado, en la Evaluación de la Declaración de París del Instituto Danés de Estudios Latinoamericanos (2011) se establece que la situación de la ayuda es de mucha más transparencia que hace 25 años y que las actividades de los donantes que antes no eran coordinadas ahora son mucho menos frecuentes. También, se comprobó que la apropiación nacional fue el principio que más avanzó, mientras la alineación y la armonización avanzaron de manera más desigual, siendo la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua los principios que menos avanzaron en este compromiso.

En torno a la Declaración de París existen comentarios positivos y negativos sobre los resultados obtenidos, sin embargo, cabe indicar que hasta el momento esta ha sido junto con el Tratado de Accra, la iniciativa que más esfuerzos ha unificado en torno a la eficiencia. Por lo demás, los resultados no solo dependen de los compromisos adquiridos sino de la voluntad de los países donantes y beneficiarios para que la ayuda realmente logre tener un impacto positivo en el desarrollo.

Frente a tantos compromisos, también surgen decepciones como la Cumbre del G-7 en 2005 en la que los países se comprometieron a incrementar al doble su porcentaje de AOD a África y la cancelación de la deuda de 18 países, sin embargo estas metas han sido incumplidas hasta el día de hoy demostrando una clara falta de voluntad política. En este sentido, desde el punto de vista de Prado, al cumplir los 60 años de existencia de la ONU se observa que todavía una gran parte de los miembros no demuestran voluntad y por el contrario las reformas para promover mayor coordinación en muchos casos no han sido apoyadas ni han sido puestas en marcha.

2.5. Importancia de la Cooperación en un mundo desigual

Antes de emprender el análisis de los montos de ayuda al desarrollo en el mundo, se presentan algunos indicadores que revelan la inequidad económica y social en determinadas regiones. Una vez que se verifique la existencia de bajos niveles de desarrollo que amenazan el buen desenvolvimiento de las sociedades, y que se comprenda que en la mayoría de países con altos niveles de pobreza y baja calidad de servicios, no se ha logrado mejorar el nivel de vida de las personas tras muchos años de cambios económicos, se podrá entender por qué los países desarrollados otorgan ayuda de carácter económico, técnico y social para solventar la inequidad del mundo en desarrollo.

Se habla de cooperación internacional o de ayuda externa, como una solución ante los gobiernos incapaces de resolver por sí solos los problemas que aquejan a sus poblaciones. Sin embargo, antes de la otorgación de ayuda se debe realizar un análisis previo para determinar a qué se refiere un nivel bajo de desarrollo y comprender hacia donde se quiere llegar con esta ayuda.

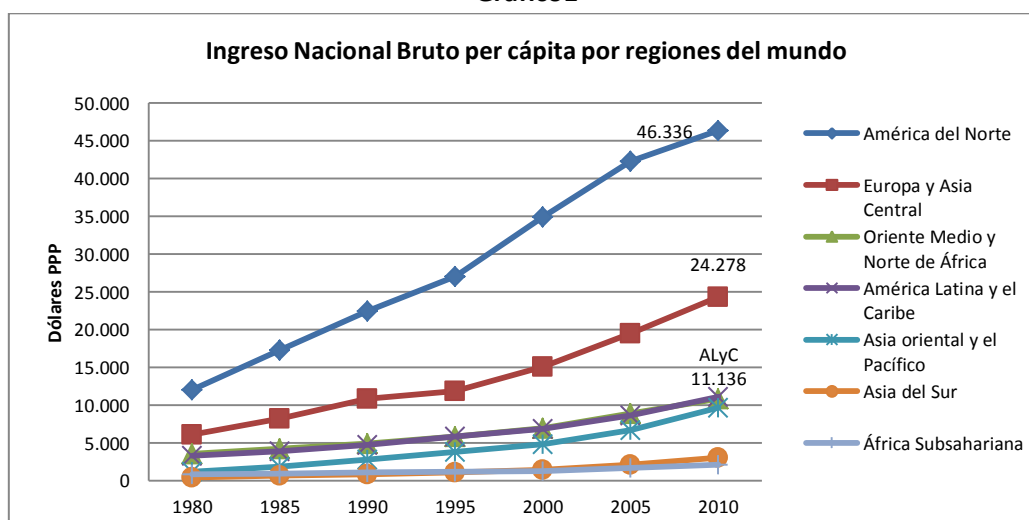
2.5.1. Ingreso Nacional Bruto per cápita (INB)

El Ingreso Nacional Bruto se define como el PIB más los ingresos netos del exterior de sueldos y salarios y rentas de propiedad, este indicador es preferido sobre el PIB per cápita por muchos analistas para comparar estándares de vida entre los países (OCDE, 2011b).

En el siguiente gráfico, se hace visible una tendencia creciente del INB per cápita a nivel mundial, desde 1980 hasta el año 2010. En cuatro de las siete regiones este indicador ha aumentado significativamente a través de los años, como es el caso de América del Norte con un INB de \$ 46.336 en 2010 por persona, seguido por Europa y Asia Central con \$ 24.278 por persona. Tercero en la lista se encuentra América Latina y el Caribe que en 1980 alcanzaron un INB per cápita de \$ 3.328 y en 2010 este aumentó 3,4 veces su valor hasta llegar a \$ 11.135.

Según este indicador Asia del Sur (con \$ 3.067) y África Subsahariana (con \$ 2.147) serían las regiones con los más bajos ingresos por persona en el mundo.

Gráfico1



Fuente: Banco Mundial.

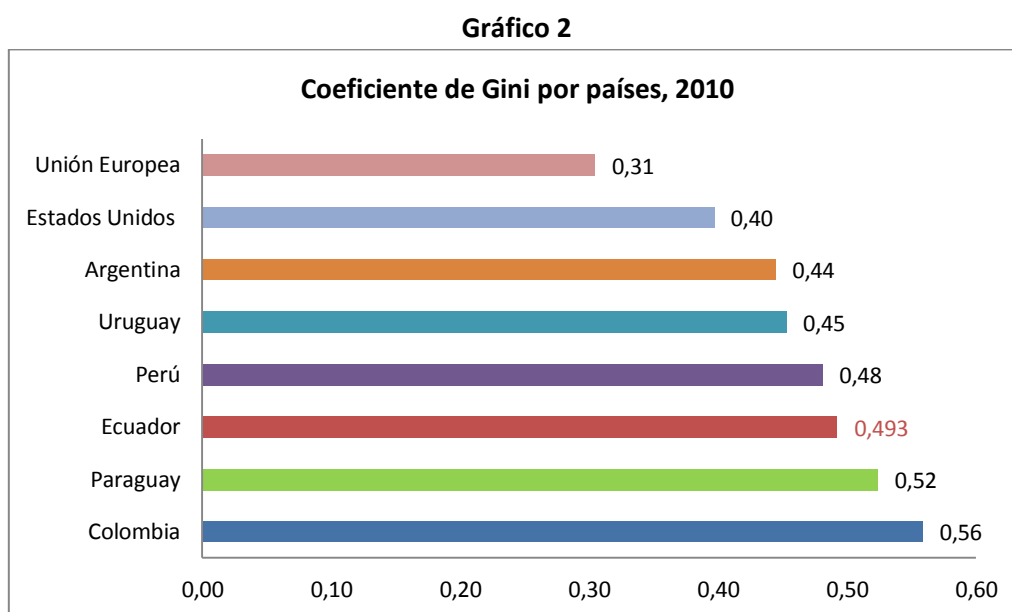
Elaboración: Karina Morillo.

Un análisis basado únicamente en este indicador puede llegar a ser sesgado, pues solo muestra lo que debería ser en una economía si los ingresos se repartieran igualitariamente entre su población y no lo que sucede en la realidad. Esta es la razón de ampliar el análisis y estudiar la inequidad en la distribución del ingreso que muestra de forma más certera la situación de los países y sobre todo de las personas.

2.5.2. Medida de inequidad de la distribución del ingreso

El coeficiente de Gini es una medida de la distribución del ingreso o del gasto de las familias o personas. Se define como un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad, es decir, todas las personas tienen exactamente el mismo ingreso y donde 1 corresponde a la perfecta desigualdad (es decir que una persona tiene todo el ingreso y los demás reciben cero). Por lo tanto, un coeficiente de Gini bajo indica una mejor distribución o una distribución más equitativa del ingreso, mientras un coeficiente de Gini alto indica una distribución más desigual (Ver Anexo A). En el siguiente gráfico se muestra el coeficiente de Gini para países de América del Sur, Estados Unidos y la Unión Europea en el año 2010 (Ver Anexo B).

Entre los países señalados, los miembros de la Unión Europea se posicionan en primer lugar con uno de los mejores coeficientes de 0,31, seguido por Estados Unidos con un coeficiente de 0,40. Mientras, en el extremo opuesto se ubica Colombia con uno de los coeficientes más altos, lo cual representa mayor desigualdad en la distribución, le sigue Paraguay con 0,52 y Ecuador con un coeficiente de 0,49 por debajo de Perú, Uruguay y Argentina.



Fuente: Banco Mundial, Oficina de Censos de los Estados Unidos, Eurostat.

Elaboración: Karina Morillo.

En el caso de Ecuador el coeficiente de Gini calculado por el Banco Mundial indica una tendencia creciente entre 1995 y 1999, es decir, un período en el que la distribución de la riqueza empeoró en el país (los graves problemas económicos de 1999 que la población en general debió afrontar pueden ser en parte la razón para que haya aumentado el indicador), pero es a partir del año 2000 que el coeficiente de Gini comienza a reducirse reflejando un mejoramiento en la distribución del ingreso.

Cuadro 2
Coefficiente de Gini del Ecuador

Año	1995	1998	1999	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gini	0,51	0,52	0,60	0,57	0,55	0,54	0,53	0,54	0,51	0,49	0,49

Fuente: Banco Mundial.

Elaboración: Karina Morillo.

2.5.3. Indicadores de Pobreza

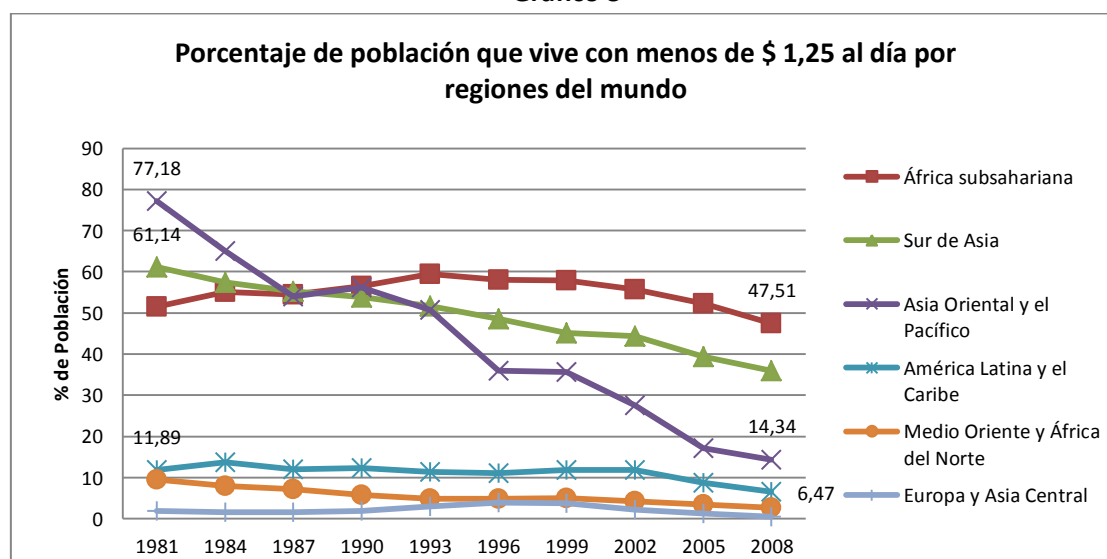
Otra manera de analizar el nivel de desarrollo de los países consiste en observar los niveles de pobreza existentes y las condiciones vida de su población.

En el mundo, la región considerada con peores niveles de pobreza es África subsahariana, en donde el 47,5% de la población vive con menos de \$ 1,25 al día. El Sur de Asia y Asia Oriental también presentan altos porcentajes de pobreza (con 35,8% y 14,3% respectivamente), aunque estos han disminuido significativamente desde 1981 y de manera impactante en Asia Oriental y el Pacífico que logró reducir su nivel de pobreza de 77,18% en 1981 a 14,34% en 2008.

En la región de América Latina y el Caribe se hace evidente un estancamiento en la reducción de la pobreza hasta 2002, a partir de ese año la población con menos de \$ 1,25 al día comienza a reducirse hasta llegar a representar el 6,5% de la población en 2008.

Por supuesto, los menores niveles de pobreza los encontramos en Europa y Asia Central con 0,47% de la población que vive con menos de un \$ 1,25 al día.

Gráfico 3



Fuente: Banco Mundial.

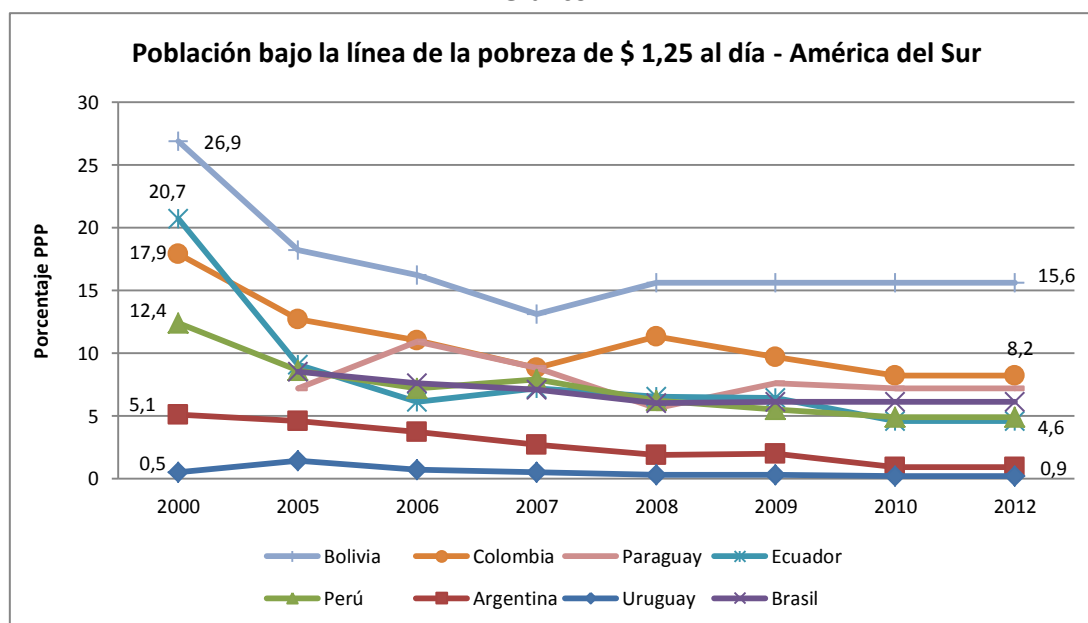
Elaboración: Karina Morillo.

Nota: El gráfico se refiere al porcentaje de la población que vive con menos de \$ 1,25 al día (en precios internacionales de 2005 y PPP).

A nivel sudamericano, Bolivia presenta los peores niveles de pobreza en el año 2000 con el 27% de su población viviendo con menos de \$ 1,25 al día (en términos de la paridad del poder adquisitivo). En

ese mismo año Ecuador registró el 21% de la población en extrema pobreza, Colombia el 18% y Perú el 12%, sin duda alguna este no fue el mejor año en cuanto a calidad de vida para la población más indefensa de estos países sudamericanos. Sin embargo, al 2011 casi todos los países mejoraron sus niveles de pobreza, Ecuador bajó 16 puntos porcentuales, Bolivia 11 puntos, Colombia 10 puntos y Perú 7,5 puntos. Uruguay es el país que menos pobreza extrema reporta aunque en 2011 subió 0,4 puntos frente al 2000, aun así parece ser al que mejor le va en este tema.

Gráfico 4



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: Porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza internacional de \$ 1,25 al día (entérminos de la paridad del poder adquisitivo).

Datos de Bolivia 2009 y 2010 estimados, Brasil 2010 estimados.

2.5.4. Índice de Desarrollo Humano (IDH)

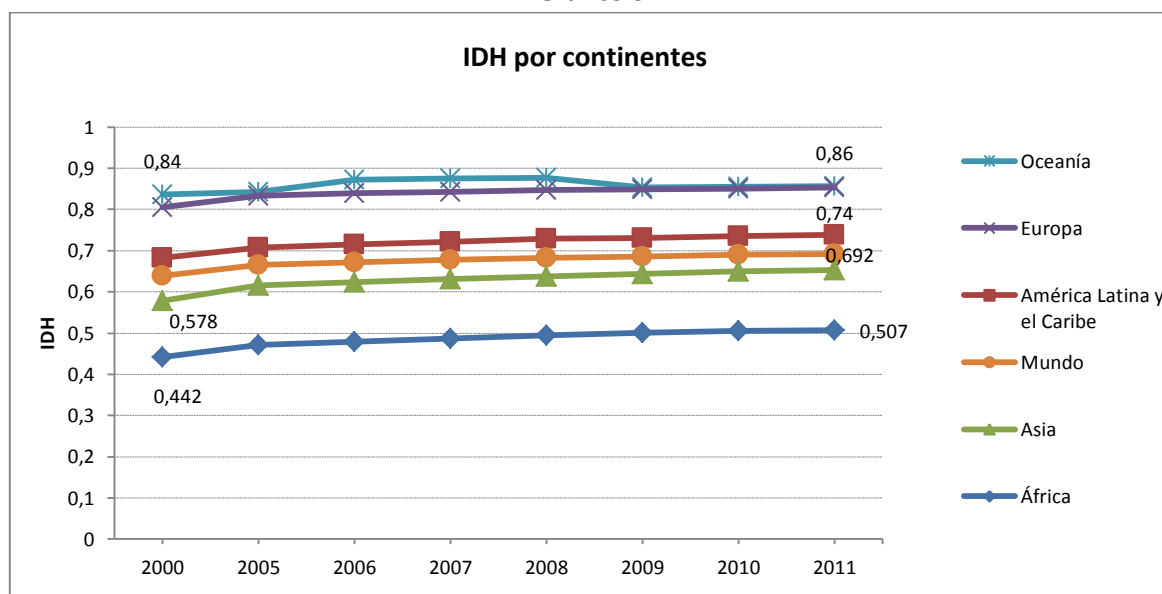
El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hace una categorización del desarrollo de los países basado en el IDH (PNUD, 2011): a) Desarrollo humano muy alto con un IDH de 0,889 en adelante; b) Desarrollo humano alto entre 0,741 y 0,889; c) Desarrollo humano medio desde 0,630 hasta 0,741; y d) Desarrollo humano bajo cuyo IDH es menor a 0,456 (Ver Anexo C).

Como se observa en el siguiente gráfico, América Latina y el Caribe se ubica tercero en 2011 con un IDH de 0,74 (desarrollo humano alto), antes están Oceanía (0,86) y Europa (0,85), y en ese mismo año los tres continentes se ubicaron por encima del IDH mundial de 0,69. Mientras en el extremo opuesto, se encuentra África con un IDH de 0,51 por debajo de los cuatro continentes (confirmando a la vez los resultados tan altos de pobreza).

Vale notar que la tendencia de los cinco continentes desde el año 2000 hasta 2011 se ha caracterizado por una leve tendencia creciente, si bien el cambio del IDH de un año a otro no es abrupto tampoco se puede decir que los países se han estancado, por el contrario, en el peor de los

casos solo Oceanía redujo su IDH entre 2009 y 2011 para alcanzar valores similares a los de Europa mientras los demás continentes han mejorado.

Gráfico 5



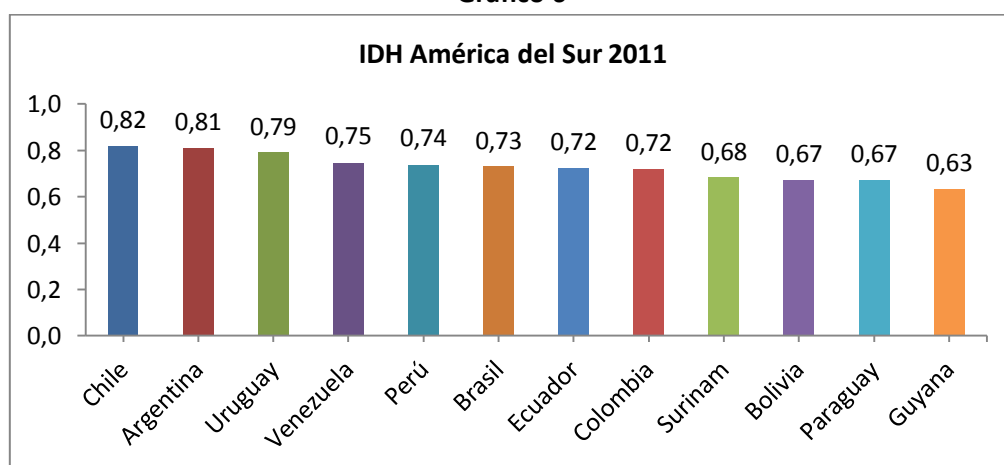
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Elaboración: Karina Morillo.

En lo que se refiere a América del Sur, el país más sobresaliente en el Índice de Desarrollo Humano es Chile con un valor de 0,82 en 2011. En el mismo período, Ecuador alcanzó 0,71 ubicándose entre Brasil (0,73) y Colombia (0,72) en una escala de 0 a 1 y se ubicó por debajo del IDH calculado para todo el continente.

Desde 1980 el IDH para Ecuador se ha incrementado año tras año, con énfasis en los últimos seis años en los que el Gobierno actual ha realizado grandes esfuerzos para mejorar las políticas sociales sobre todo en la gratuidad de la educación. Sin embargo, en el ranking del PNUDel Ecuador bajó del puesto 77 en 2010 hasta el puesto 83 en 2011 (de un total de 187 países). Por otro lado, Paraguay y Guyana presentaron los más bajos niveles de IDH en 2011.

Gráfico 6



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Elaboración: Karina Morillo.

2.5.5. Estado de la Riqueza en el mundo

Las desigualdades económicas que sufren actualmente determinadas regiones del mundo, han provocado su atraso en la consecución de mejores niveles de vida para su población y en el desarrollo de sus economías. Sin que esto sea suficiente, estas desigualdades se han ido profundizando a través de los años, provocando que los países más desarrollados sean llamados a aplicar mejores políticas de cooperación internacional para solventar en alguna medida el atraso económico que aqueja a los ciudadanos del mundo.

Con el objetivo de determinar la situación económica en la que se encuentra el mundo y sobre todo las desigualdades en la distribución de la riqueza, se presenta a continuación los resultados del Reporte de Riqueza Global 2012 elaborado por James Davies, Rodrigo Lluberas y Anthony Shorrocks bajo el auspicio del Instituto de Investigación de Credit Suisse. En el reporte mencionado, los autores obtienen la riqueza neta de la suma del valor de los activos financieros más los activos reales (vivienda) menos las deudas de los hogares²³ de la población adulta mundial de 4,6 mil millones en 2012.

$$\text{Riqueza neta} = \text{activos financieros} + \text{activos reales} - \text{deuda}$$

En el gráfico se observa la distribución de la riqueza promedio global en el año 2012²⁴, los países más ricos cuya riqueza por adulto es mayor a \$ 100.000 se encuentran en América del Norte, Europa Occidental, Asia-Pacífico y Medio Oriente. Suiza lidera esta lista con \$ 470.000 por adulto en 2012, le sigue Australia con \$ 350.000 y Noruega con \$ 330.000.

En el segundo grupo se ubican países cuya riqueza promedio va desde \$ 25.000 hasta \$ 100.000, entre ellos están: Grecia, Portugal, Malta, Eslovenia, República Checa, Omán, Líbano, Arabia Saudita, Chile, México, Uruguay, Costa Rica, Colombia, entre otros.

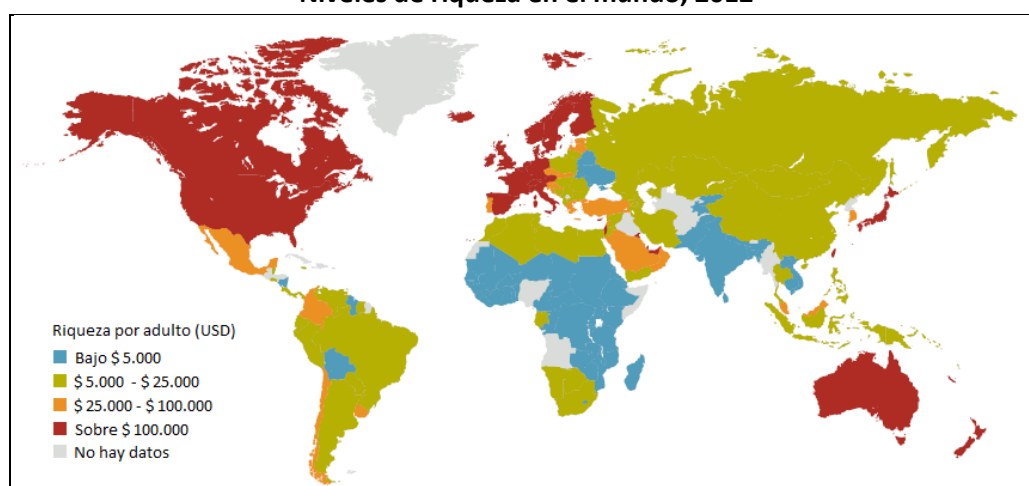
En una categoría más baja o también denominada la frontera de la riqueza, se encuentran la mayoría de los países y sobre todo aquellos que poseen poblaciones más grandes. Esta categoría incluye países que tienen desde \$5.000 hasta \$ 25.000 en riqueza por adulto como Brasil (que en 2011 se encontraba en la categoría superior), Sudáfrica, China, Rusia, Indonesia, Paquistán, Albania, Georgia, Serbia, la mayoría de países de América Latina como Argentina, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, países que bordean el Mediterráneo como Algeria, Libia, Marruecos, Siria.

En la última clasificación se concentran países de África que cuentan con menos de \$ 5.000 de riqueza por adulto, además de países que bordean la Unión Europea como Belarús, Moldova, Ucrania, entre otros.

²³ Se incluye activos de fondos de pensiones personales y se excluye el capital humano junto con la deuda adquirida por los Estados (debido a la dificultad de asignar dicha deuda a los individuos).

²⁴ Los datos presentados para 2011 y 2012 se refieren a la riqueza calculada hasta mediados de año (junio).

Gráfico 7
Niveles de riqueza en el mundo, 2012



Fuente y elaboración: Davies, Lluberas y Shorrocks (2012); Credit Suisse Global Wealth Databook.

Este estudio deja al descubierto que Europa y América del Norte tienen el 31,1% y el 30,6% de la riqueza del mundo al año 2012, mientras China posee el 21,5% de la población adulta del mundo y solo el 9,1% de la riqueza mundial. En el caso de América Latina se observa algo similar, con 8,4% de la población adulta y solo el 3,9% de la riqueza mundial. Sin embargo, África e India enfrentan el peor de los escenarios, pues poseen una población que excede su participación en la riqueza mundial por un factor de 10.

Para concluir en esta sección, las estimaciones del Reporte de Riqueza 2012 Mundial señalan que la mitad de la población del mundo tiene en su poder apenas el 1% de la riqueza total y en contraste, el 10% más rico tiene el 86% de la riqueza mundial en sus manos, siendo el 1% de la población más rica propietaria del 46% de los activos mundiales.

Sin lugar a dudas, la distribución de la riqueza en el mundo no está distribuida de acuerdo a la población, a las necesidades económicas ni sociales, ni a los recursos naturales que un país posee, por el contrario está tan desigualmente distribuida que se requiere de un esfuerzo enorme por parte de los gobiernos y organizaciones internacionales para suplir las necesidades de los menos desarrollados y colaborar en la asistencia al desarrollo.

Además, después del análisis por indicadores se hizo evidente el hecho de que el INB per cápita no representa el nivel de desarrollo de los países en su totalidad, por el contrario se constató que aunque el INB per cápita se incrementó 1980 hasta 2008 en todas las regiones del mundo sin ningún retroceso, al mismo tiempo seguían existiendo niveles de pobreza altos y hasta críticos, incluso se hizo evidente el estancamiento del IDH de África, Asia y América Latina y el retroceso en pobreza en América del Sur. Esto es muestra de que las grandes organizaciones de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico debe buscar otra manera de coordinar la asistencia al desarrollo de los países cooperantes además del INB per cápita.

2.6. Tendencias mundiales de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Para otorgar recursos económicos, técnicos y de cualquier tipo al mundo en desarrollo, el Comité de Ayuda al Desarrollo elabora una lista de países entre los cuales los donantes pueden dirigir su ayuda. Esta lista se realiza cada tres años en base al Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita calculado por el Banco Mundial.

Con el pasar de los años, se ha creado un debate en torno a la manera de escoger a los países que serán aptos de recibir los flujos de ayuda, se ha señalado que el INB es un indicador que no necesariamente expresa las mayores necesidades de un país ni mucho menos su nivel de desarrollo, sin embargo, esta forma de elección no ha podido ser cambiada en el seno de la OCDE desde su creación hasta la actualidad y todo indica que en el futuro inmediato tampoco lo hará.

2.6.1. Países en desarrollo susceptibles de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo

En la lista de países que el CAD realiza se hacen cuatro clasificaciones: a) Países de renta media-alta los cuales registran un INB per cápita entre \$ 3.976 y \$ 12.275 en 2010; b) Países de renta media-baja cuyo INB per cápita se ubica entre \$ 1.006 y \$ 3.975; c) Países de renta baja cuyo INB per cápita es de \$ 1.005 o menos y d) Los países que se ubican por debajo de los umbrales establecidos en cuanto a ingresos, diversificación económica y desarrollo social son agrupados en la clasificación de “Países menos desarrollados” establecido por las Naciones Unidas (OCDE, 2012b: 290).

Cuadro 3
Lista del CAD de los países receptores de AOD

Países menos desarrollados	Otros países de renta baja (INB per cápita < = USD 1.005 en 2010)	Países y territorios de renta media baja (INB per cápita USD 1.006- 3.975 en 2010)	Países y Territorios de renta media-alta (INB per cápita USD 3.976-12.275 en 2010)
Afganistán Angola Bangladesh Benín Bután Burkina Faso Burundi Cambodia Rep. África Central Chad Comoros Rep. Dem. Congo Djibouti Guinea Ecuatorial Eritrea Etiopía Gambia Guinea Guinea-Bissau Haití Kiribati Laos Lesoto	Kenia Rep. Dem. Corea Rep. Kirguistán Sudán del Sur Tayikistán Zimbabue	Armenia Belice Bolivia Camerún Cape Verde Congo, Rep. Côte d'Ivoire Egipto El Salvador Fiji Georgia Ghana Guatemala Guyana Honduras India Indonesia Iraq Kosovo Islas Marshall Micronesia Moldova Mongolia	Algeria *Anguila Antigua y Barbuda Argentina Azerbaiyán Belarus Bosnia and Herzegovina Botswana Brasil Chile China Colombia Islas Cook Costa Rica Cuba Dominica Rep. Dominicana Ecuador Antigua Rep. Yugoslavia Macedonia Gabón Granada Irán

Liberia	Moroco	Jamaica
Madagascar	Nicaragua	Jordán
Malawi	Nigeria	Kazakstán
Mali	Paquistán	Lebanon
Mauritania	Papua Nueva Guinea	Libia
Mozambique	Paraguay	Malasia
Myanmar	Filipinas	Maldivas
Nepal	Sri Lanka	Mauricios
Níger	Swaziland	México
Ruanda	Siria	Montenegro
Samoa	*Tokelau	*Montserrat
São Tomé and Príncipe	Tonga	Namibia
Senegal	Turkmenistán	Nauru
Sierra Leona	Ucrania	Niue
Islas Salomón	Uzbekistán	Palau
Somalia	Vietnam	Panamá
Sudan	Cisjordania y Franja de Gaza	Perú
Tanzania		Serbia
Timor-Leste		Seychelles
Togo		Sudáfrica
Tuvalu		*St. Helena
Uganda		St. Kitts-Nevis
Vanuatu		St. Lucia
Yemen		San Vicente y las Granadinas
Zambia		Surinam
		Tailandia
		Túnez
		Turquía
		Uruguay
		Venezuela
		*Wallis and Futuna

Fuente y elaboración: OCDE, 2012b.

*Territorio

De estas cuatro clasificaciones, el 36% corresponde a países de renta media alta, el 32% a países menos desarrollados, el 27% a países de renta media baja y el 4% a países de renta baja. Del total de países que pueden acceder a los flujos de AOD provenientes de miembros del CAD, 47 corresponden a países de África Subsahariana, 30 a países de América Latina y el Caribe, 24 a países de Asia-Pacífico, 23 a Europa y Asia Central, 13 al Norte de África y Medio Oriente y 8 del Sur de Asia.

Cuadro 4

Distribución continental de países según la renta per cápita

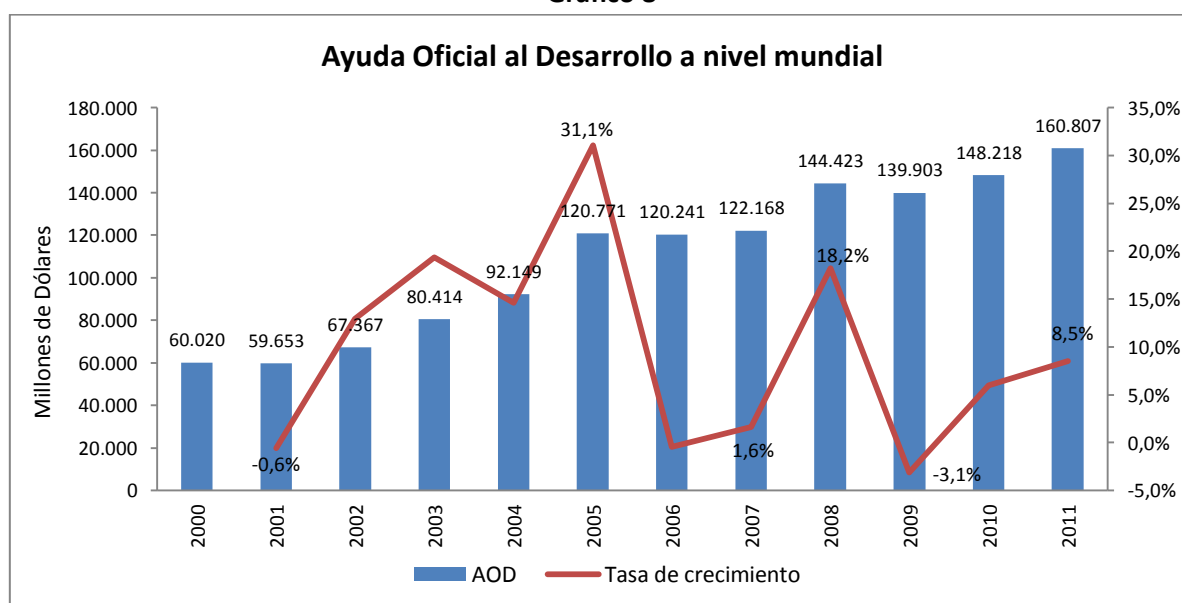
Región	Países de Renta Baja	Países de Renta Media Baja	Países de Renta Media Alta	Total
Asia Pacífico	3	16	5	24
Europa y Asia Central	2	7	14	23
ALC	1	8	21	30
Norte de África y Medio Oriente		7	6	13
Sur de Asia	3	4	1	8
África Subsahariana	26	14	7	47

Fuente y elaboración: Informe de Cooperación 2010-2011, SETECI.

Desde que la OCDE se fundó en 1961 se han reportado un total de \$ 2.571.000 millones de asistencia otorgados a los países en desarrollo(al 2011) y desde ese mismo año los flujos se han incrementado progresivamente (ver Anexo D, Cuadro33). En el período 2000-2011, los flujos de AOD también aumentaron al pasar de \$ 60.020 millones en 2000 a \$160.807 millones en 2011, de igual manera la tasa de crecimiento anual de AOD para 2011 fue de 8,5% respecto al 2010, es decir 2,5 puntos porcentuales más que en 2010.

Las cifras reflejan en cierta medida el interés de los donantes de contribuir al mundo en desarrollo ya que desde la creación de la OCDE no se han interrumpido los flujos de ayuda y además estos se han incrementado. Sin embargo, \$ 2.571.000 millones en cincuenta años no llega a representar ni siquiera el 0,4% del PIB de los miembros de la OCDE alcanzado entre1961 y 2011, y por tanto se evidencia que este es un tema de voluntad en el que todavía se puede hacer mucho más por el mundo en desarrollo.

Gráfico 8



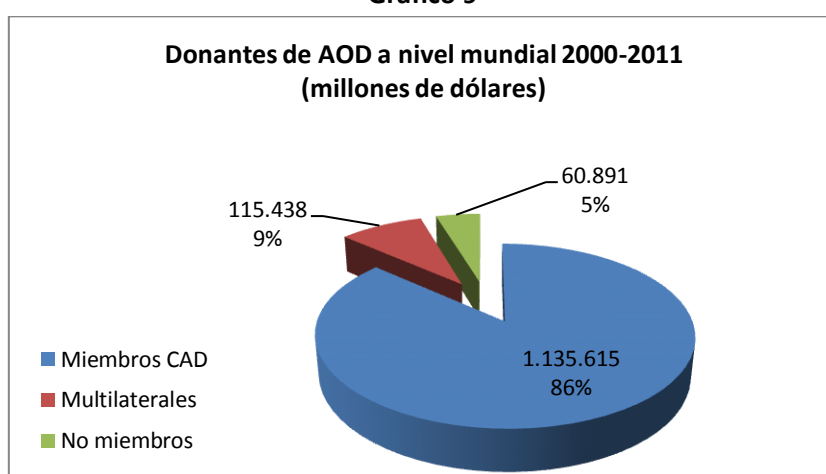
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: datos correspondientes a desembolsos netos de todos los donantes incluyendo desembolsos y compromisos.

Entre 2000 y 2011 todos los donantes que reportan sus acciones de asistencia al CAD sumaron \$ 1.311.943 millones, de estos el 86% provino de los miembros del CAD, los organismos multilaterales aportaron el 9% y los países no miembros el 5% del total de recursos otorgados como se observa en el siguiente gráfico. Este comportamiento refleja en parte el sentido de responsabilidad de los miembros del CAD de compartir y reportar información, en contraste hay muchos recursos monetarios que son desembolsados a países en desarrollo y que no son registrados en los sistemas de información internacionales por diversas razones: por la intención de los recursos, por la falta de personal encargado de mantener una contabilidad ordenada de las donaciones, por la falta de interés en la elaboración de reportes, entre otras razones. Por este motivo es normal que la información registrada en la base de datos de la OCDE no coincida con la información de los países receptores, sin embargo la OCDE es la fuente más amplia de datos mundiales que se puede encontrar.

Gráfico 9



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: datos correspondientes a desembolsos y compromisos netos.

En lo que se refiere a los principales donantes de AOD, Estados Unidos ha colaborado con el 23% de los recursos en los 12 años de análisis, esto es un total de \$ 260.498 millones desembolsados. Japón (11%), Alemania (10,2%), Reino Unido (9,8%), Francia (9,6%), entre otros, son los principales donantes miembros del CAD que más han aportado desde el año 2000 en la ayuda al desarrollo. Por otro lado, países no miembros del CAD también han realizado grandes contribuciones tales como: Arabia Saudita que ha desembolsado más de \$ 28.000 millones, al igual que Emiratos Árabes Unidos, Turquía, Taipei, Polonia, entre otros.

Cuadro 5

Principales donantes de AOD 2000-2011 (desembolsos netos)			Principales donantes de AOD 2000-2011 No miembros del CAD (desembolsos netos)		
Donante	Millones de dólares	% Participación del total	Donante	Millones de dólares	% Participación del total
Estados Unidos	260.498	22,9%	Arabia Saudita	28.372	46,60%
Japón	123.318	10,9%	Emiratos Árabes Unidos	9.823	16,13%
Alemania	115.608	10,2%	Turquía	6.270	10,30%
Reino Unido	110.910	9,8%	Taipei	3.540	5,81%
Francia	109.446	9,6%	Polonia	2.629	4,32%
Países Bajos	60.732	5,3%	Kuwait	1.903	3,13%
España	44.588	3,9%	República Checa	1.704	2,80%
Suecia	41.670	3,7%	Israel	1.492	2,45%
Canadá	40.890	3,6%	Rusia	951	1,56%
Italia	38.413	3,4%	Hungría	923	1,52%
Noruega	35.622	3,1%	República Eslovaca	570	0,94%
Dinamarca	27.050	2,4%	Rumanía	554	0,91%
Australia	26.524	2,3%	Tailandia	400	0,66%
Otros	100.346	8,8%	Eslovenia	1.760	2,89%
Total	1.135.615	100,0%	Total	60.891	100,00%

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

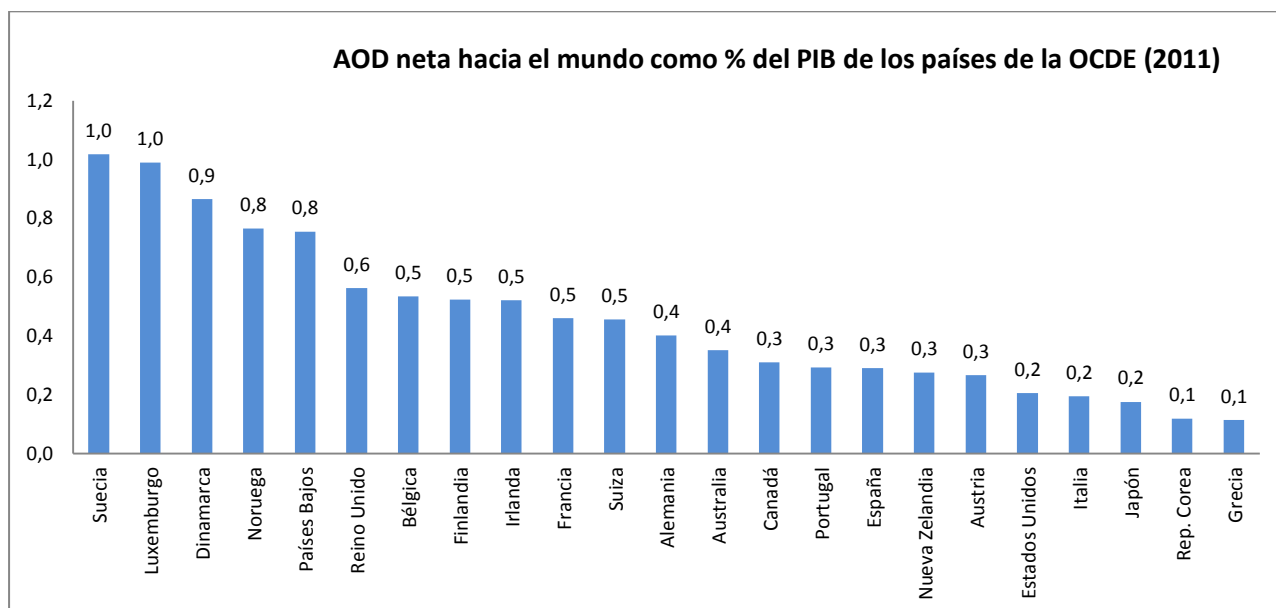
Elaboración: Karina Morillo.

Nota: datos correspondientes a desembolsos y compromisos netos desembolsados a todos los países.

Como se indica en la tabla anterior, Estados Unidos es el país que más ha aportado en 12 años, y se ubicó primero en la lista de donantes de 2011 al desembolsar \$ 30.924 millones en asistencia, esto es \$ 16.000 millones más que Alemania que se ubicó segundo en el mismo año.

Sin embargo en términos del porcentaje del PIB, el país que más aportó en 2011 fue Suecia con el 1% de su Producto Interno Bruto, mientras Estados Unidos se ubicó en el puesto 21 de 24 países con el 0,2% del PIB. En este sentido vale la pena recordar el compromiso que adquirieron los países en el pleno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1970, la comunidad de donantes acordó fijar como meta de AOD el 0,7% del PIB que se dirigiría a los países en desarrollo (García et al, 2007). Sin embargo a la fecha, los únicos países que han aportado el 0,7% de su PIB o más en asistencia han sido Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega y Países Bajos.

Gráfico 10

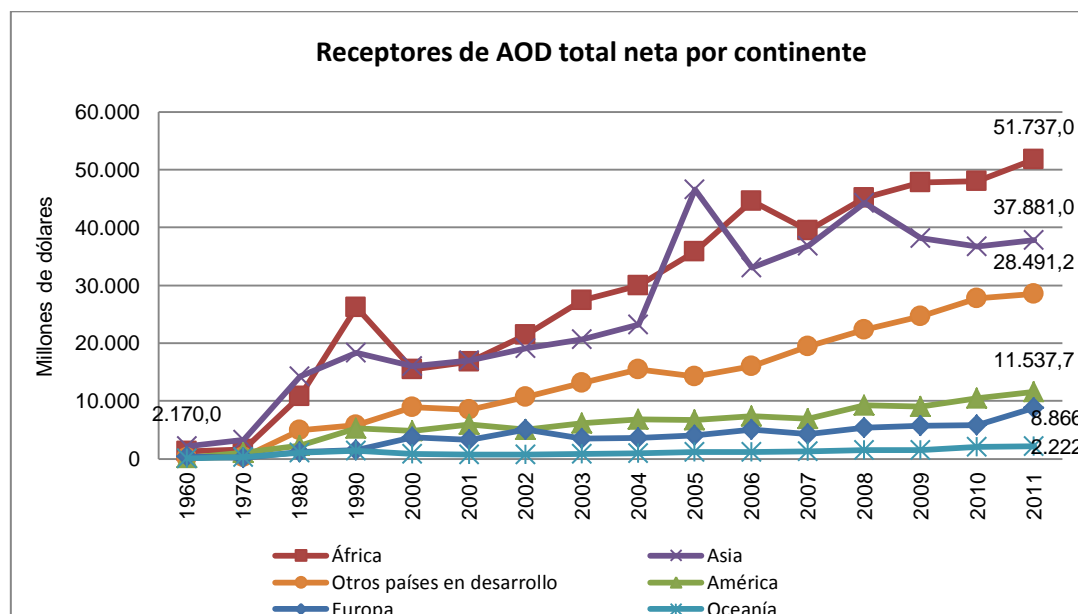


Fuente: Naciones Unidas.

Elaboración: Karina Morillo.

La otra cara de la moneda se refiere a los receptores de asistencia internacional, en este caso el continente Africano es el que más desembolsos ha captado desde 1960 y además se ha incrementado vertiginosamente de \$ 1.315 millones en 1960 hasta \$ 51.737 millones en 2011. Como es de suponerse los continentes con mejores condiciones económicas y sociales son los que menos recursos han recibido, tal es el caso de Europa y Oceanía con alrededor de \$ 8.000 y \$ 2.000 millones recibidos en 2011 por concepto de AOD.

Gráfico 11



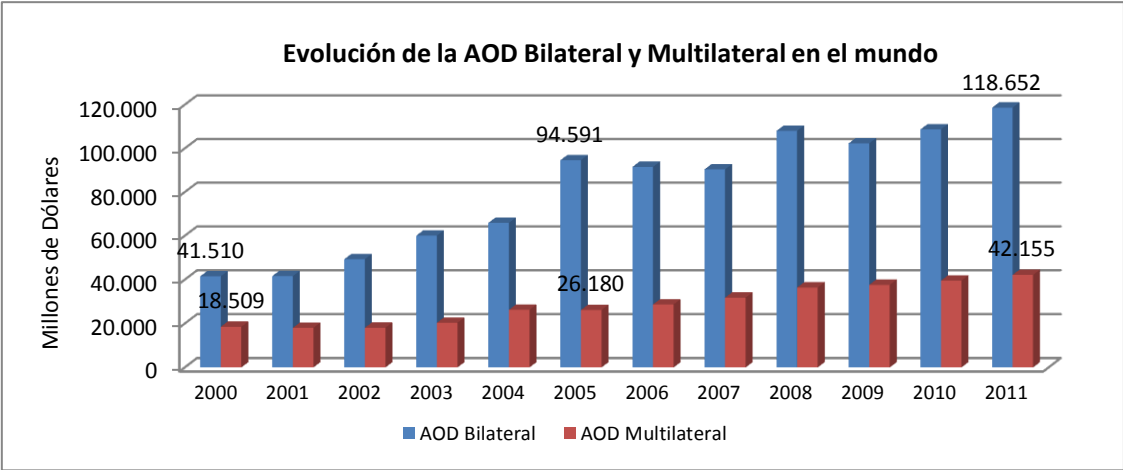
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: datos correspondientes a los desembolsos de todos los donantes incluidos miembros del CAD, no miembros, organismos multilaterales y fuentes privadas.

Parte del análisis de la cooperación internacional no solo se concentra en los flujos totales sino también en la procedencia de los mismos. En el gráfico siguiente se observa la tendencia generalizada de la cooperación bilateral bastante mayor que la proveniente de organizaciones multilaterales. Tan solo en el año 2000 la AOD bilateral fue mayor que la multilateral por \$ 23.001 millones, siguiendo esta misma tendencia en 2011 la AOD bilateral superó por \$ 76.497 millones a la multilateral.

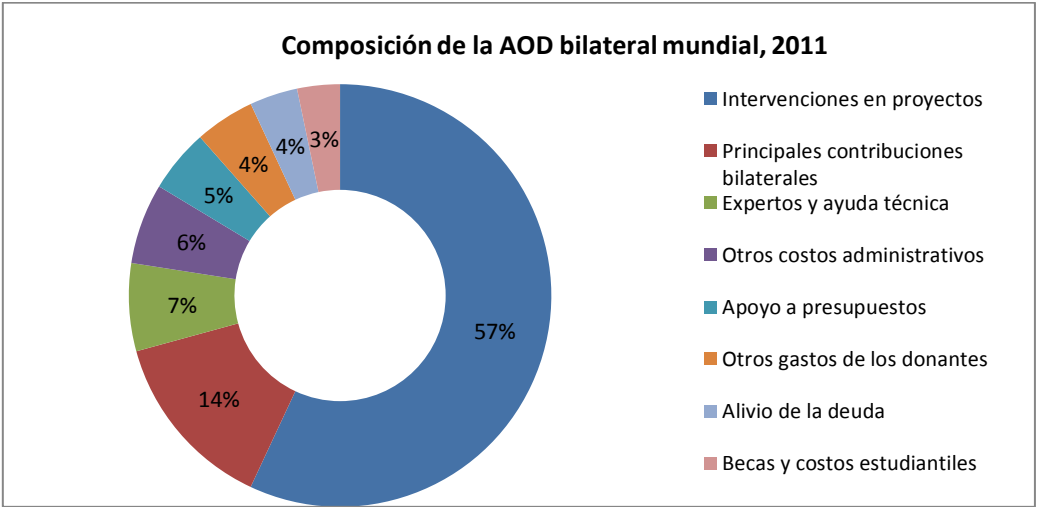
Gráfico 12



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
Elaboración: Karina Morillo.
Nota:datos correspondientes a desembolsos y compromisos netos de todos los donantes.

De esta cooperación bilateral vale la pena señalar sus principales componentes, el 57% de este tipo de asistencia se dirige a intervenciones en proyectos, el 7% a financiar ayuda técnica y expertos en varias áreas, el 6% se dedica al pago de los costos administrativos que cada proyecto y/u organización requiere para lograr los objetivos de desarrollo, otro 5% se desembolsa para dar soporte de los presupuestos de los países en desarrollo, 4% se dedica al alivio de la deuda de los países altamente endeudados y un 3% a la concesión específica de becas y costos estudiantiles.

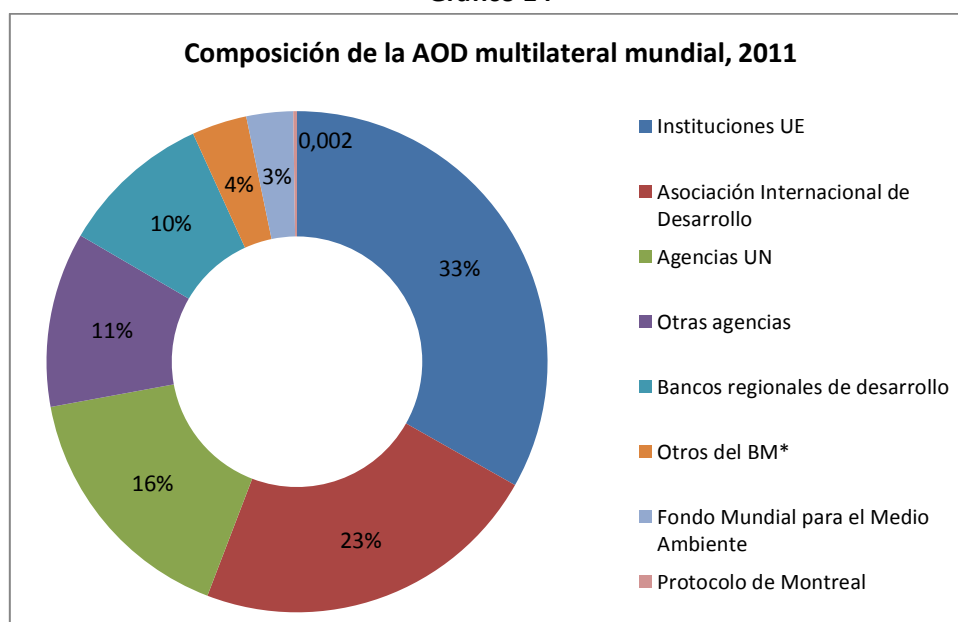
Gráfico 13



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
Elaboración: Karina Morillo.
Nota: datos correspondientes a desembolsos y compromisos netos de todos los donantes.

En contraste, los recursos otorgados por organizaciones multilaterales se dirigen en su mayoría a otras organizaciones, así en 2011 el 33% fueron desembolsados a instituciones de la Unión Europea, el 23% a la Asociación Internacional de Desarrollo, el 16% a las diferentes agencias de las Naciones Unidas, un 11% a otras agencias, el 10% se concedió a bancos regionales de desarrollo, el 4% a entidades que forman parte del Grupo del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional y Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones), el 3% al Fondo Mundial para el Medio Ambiente. Pero el objetivo final de estos recursos no son dichas instituciones, al contrario, estas son las encargadas de redirigir la AOD en sus determinados campos de acción y especialización.

Gráfico 14



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

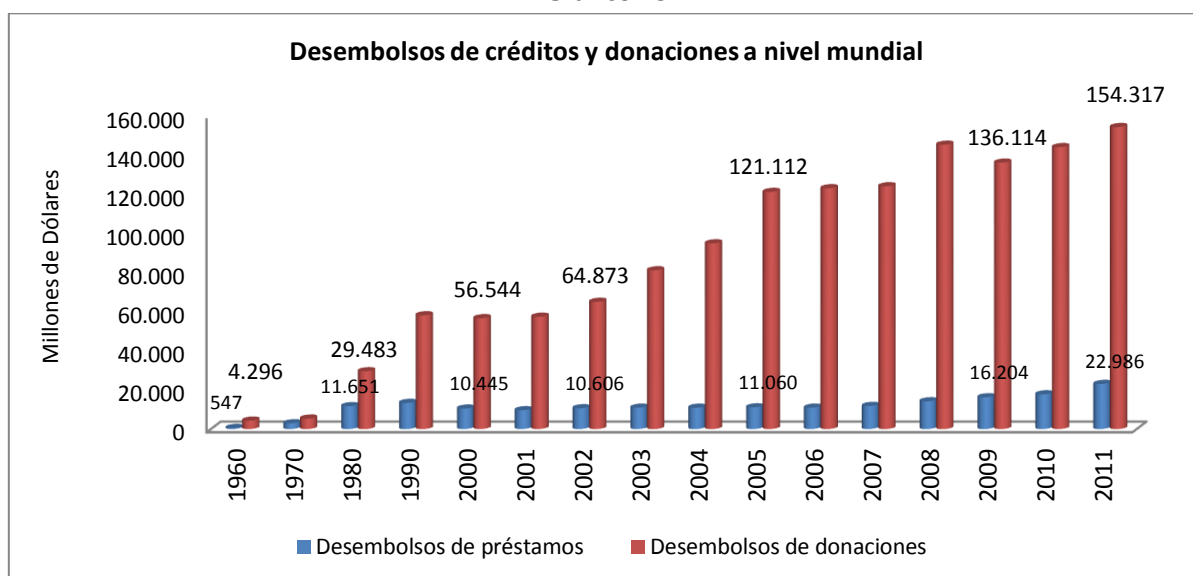
Nota: datos correspondientes a desembolsos y compromisos netos.

*Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Corporación Financiera Internacional (CFI), Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)).

En los diferentes escenarios de la cooperación internacional son más comunes las donaciones que los préstamos, aunque estos últimos sean de carácter concesional. Esto se confirma en que desde 1960 las estadísticas de donaciones (88,3%) sean por mucho más representativas que los desembolsos de los créditos (11,7%) a los países receptores de AOD.

Al 2011 las donaciones alcanzaron un monto de \$ 154.317 millones, es decir, \$ 131.000 millones más que los desembolsos de créditos y \$ 10.000 millones más que las donaciones de 2010.

Gráfico 15



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: Flujos provenientes de todos los donantes.

Los flujos de AOD desembolsados se clasifican en diferentes sectores: servicios sociales, infraestructura económica, sectores de producción, multi-sector, ayuda en forma de commodities, ayuda humanitaria y acciones referentes a la deuda de los países en desarrollo.

En el sector de servicios sociales (el de mayores ingresos de cooperación internacional en 2011), el gobierno junto con la sociedad civil y la educación son los principales subsectores de AOD, los dos primeros incrementaron su participación de 7% a 13% entre 2000 y 2011 al igual que la ayuda oficial dirigida a educación.

En el sector de infraestructura económica, que recibió el 16% de los recursos de AOD en 2011, tanto el subsector de transporte (7%) como el de energía (6%) obtuvieron mayores recursos que el subsector de servicios bancarios, negocios y comunicaciones que juntos recibieron 3% del total destinado al sector económico en 2011.

En lo que se refiere al sector de producción, en 2011 se destinó \$ 14.782 millones de los cuales más de \$ 10.000 fueron para la agricultura, silvicultura y pesca y el resto se canalizó al subsector de industrias, políticas comerciales y turismo. En el multi-sector se destinan recursos a actividades relacionadas con el medio ambiente como política ambiental, biodiversidad, prevención, educación ambiental, instituciones de investigación, entre otros, este sector pasó de recibir \$ 4.713 millones en 2000 a más de \$ 17.000 millones en 2011. Este aumento representa un avance importante en materia ambiental ya que impulsa el desarrollo de investigaciones y de acciones de conocimiento y prevención.

La ayuda de carácter humanitaria (\$ 12.772 millones), en forma de commodities (\$ 6.515 millones) y la relacionada a la deuda (\$ 4.521 millones) son otros de los sectores que incrementaron su participación en el año 2011.

Cuadro 6

Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo mundiales por sectores (Millones de dólares)				
Sector	2000	%	2011	%
Servicios e infraestructuras sociales	20.950	34%	68.656	41%
Gobierno y sociedad civil	4.312	7%	21.449	13%
Educación	4.904	8%	12.852	8%
Programa de salud reproductiva y población	1.362	2%	10.744	6%
Salud	2.798	5%	10.083	6%
Abastecimiento de agua y sanidad	3.639	6%	8.230	5%
Otros servicios e infraestructuras sociales	3.935	6%	5.296	3%
Servicios e infraestructura económica	10.834	17%	27.217	16%
Transporte y almacenamiento	5.582	9%	11.902	7%
Energía	2.441	4%	9.763	6%
Servicios bancarios y financieros	589	1%	2.673	2%
Negocios y otros servicios	1.612	3%	2.192	1%
Comunicaciones	611	1%	688	0%
Sectores de producción	5.053	8%	14.782	9%
Agricultura, silvicultura y pesca	3.590	6%	10.584	6%
Industrias, minas y construcción	1.286	2%	2.651	2%
Políticas comerciales y reglamentos	91	0%	1.423	1%
Turismo	49	0%	125	0%
Multi-Sector	4.713	8%	17.486	10%
Ayuda en forma de commodities	5.358	9%	6.515	4%
Acciones relacionadas a la deuda	3.520	6%	4.521	3%
Ayuda humanitaria	3.006	5%	12.772	8%
Sin especificar	8.566	14%	15.056	9%
Total	62.000	100%	167.005	100%

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: Flujos provenientes de todos los donantes.

2.7. Lineamientos de la cooperación internacional en el Ecuador

La información sobre Cooperación Internacional en Ecuador se comienza a registrar en la OCDE desde 1961 gracias al reporte de información de los países y organizaciones donantes, sin embargo no es hasta el 12 de marzo de 1974 que mediante decreto Ejecutivo 201 B publicado en el registro oficial 510, se crea el Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica en Ecuador para ejecutar acciones de aprobación o negación de proyectos de cooperación internacional. Más tarde, en 1979 se crearía el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que duraría hasta 1998 para reemplazar al Comité de Cooperación y para transformarse en una entidad planificadora y diseñadora de políticas de cooperación internacional (Albuja, 2000).

El 20 de abril de 1999 el Gobierno crea mediante decreto 812 del registro oficial 173, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa (AGECE) para reemplazar al CONADE y para ser la entidad adscrita al Ministerio de Finanzas y Crédito Público encargada de coordinar y dirigir la asistencia externa no reembolsable (Burneo, 2000). Después de tres decretos ejecutivos y tres organizaciones creadas y reemplazadas entre 1974 y 1999, de nuevo el 26 de julio del 2000 la AGECE pasa a ser el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) mediante decreto ejecutivo N° 611. El INECI se constituyó como una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores para coordinar y

supervisar planes, proyectos, programas y otras acciones de cooperación que cumplieran con las prioridades nacionales (PNUD, 2007).

De nuevo años más tarde en 2007 se reemplazaría al INECI por la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) creada en el Decreto Ejecutivo N° 699, sin embargo esta institución solo duraría hasta el 15 de julio de 2010, fecha en la que la Agencia se transforma en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) para responsabilizarse de negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional no reembolsable y para encargarse de la inserción soberana de la asistencia dentro de la estructura del Estado. Además, desde julio de 2011 la SETECI es una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración.

Como entidad pública encargada de la cooperación en Ecuador, la SETECI ha diseñado políticas para garantizar la gestión soberana y eficaz y de esta forma cumplir los siguientes objetivos (SETECI, 2011a: 34):

- a) Posicionar la cooperación internacional como instrumento eficaz y complementario al desarrollo nacional y territorial.
- b) Consolidar la institucionalidad de la cooperación hacia una gestión soberana, eficaz y transparente.
- c) Coordinar la demanda de cooperación y posicionar la oferta nacional, impulsando plataformas y acciones de cooperación Sur-Sur que proyecten las capacidades técnicas e institucionales del país y fortalezcan el proceso de integración regional.
- d) Contribuir a los objetivos de política exterior, complementando la política comercial y la estrategia de inserción soberana en el sistema mundo.
- e) Garantizar que los principios de justicia, equidad social y territorial orienten la distribución de los recursos financieros y técnicos de la cooperación internacional.

Dichos objetivos se enmarcan en 14 políticas que tienen como misión direccionar la cooperación internacional en función de los objetivos propuestos (SETECI, 2011a: 34-35):

- Impulsar la construcción de una Nueva Arquitectura del Sistema de Gobernanza de la cooperación internacional que sea eficaz, eficiente y con capacidad de adaptación.
- Implementar la Gobernanza territorial de la cooperación, para lograr la gestión descentralizada de la cooperación, velando por el cumplimiento de las políticas nacionales en los territorios.
- Priorizar la cooperación Sur-Sur por parte del Estado ecuatoriano para complementar la política exterior y dar énfasis a la integración latinoamericana y caribeña.
- Promover una cooperación libre de condicionalidades.
- Garantizar la apropiación y alineación de la cooperación con el Plan Nacional del Buen Vivir.
- Avanzar hacia más armonización y enfoques programáticos que den lugar a complementariedades y sinergias a nivel nacional y territorial.
- Procurar la especialización de la cooperación concentrando la intervención de los organismos cooperantes en sectores con ventajas comparativas y que sean considerados sectores prioritarios por el Estado ecuatoriano.
- Garantizar soberanía de la gestión, es decir que las acciones de los socios cooperantes se deben enmarcar en las normativas nacionales de planificación, gestión y evaluación de la

cooperación internacional, contribuyendo de manera prioritaria al desarrollo de capacidades técnicas y de ejecución del Estado.

- Garantizar transparencia en la gestión.
- Promover el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema de Cooperación Internacional (SECI).
- Orientar la cooperación internacional prioritariamente hacia los actores históricamente excluidos y marginados. De esta manera se garantiza la inclusión económica, política y social de niños, jóvenes, mujeres, pueblos y nacionalidades a fin de contribuir a redistribuir los beneficios del desarrollo de manera más equitativa entre los ecuatorianos.
- Afianzar una política de cooperación en la franja fronteriza que se enfoque en transmitir una cultura de paz, el desarrollo socio económico y el respeto de la soberanía.
- Intervenir estratégicamente en las provincias amazónicas para contribuir en la adopción de políticas de desarrollo sustentable, de compensación de las inequidades y la consolidación de la soberanía integral.
- Defender la postura nacional en las negociaciones con organismos multilaterales.

Además, el Ecuador con el objetivo de ayudar a la construcción del nuevo sistema de gobernanza de la cooperación y en coordinación con sus socios regionales debe incorporar las siguientes dimensiones de la cooperación internacional (SETECI, 2011a):

- a) **Eficacia:** esto significa que el sistema de gobernanza debe tender a mejorar los resultados colectivos y dejar a los países aquellas cuestiones que pueden ser resueltas de forma individual.
- b) **Eficiencia:** los acuerdos de gobernanza deben ser eficientes, evitando costes innecesarios para donantes y receptores.
- c) **Legitimidad y justicia:** el sistema de gobierno debe ser legítimo para que represente a todos los individuos involucrados y aplicando reglas a todos por igual y respetando los derechos de los Estados.
- d) **Transparencia y rendición de cuentas:** el sistema debe ser transparente y rendir cuentas a los agentes involucrados.
- e) **Adaptabilidad:** dado que el mundo cambia constantemente, el sistema debe orientarse al contexto actual y futuro.

2.7.1. Proyectos de cooperación y el uso de los sistemas nacionales

A partir de 2009 la SETECI inició el camino hacia el fortalecimiento de la gestión de la cooperación internacional mediante la utilización de los Sistemas Nacionales de Planificación, Gestión de Finanzas y Compras Públicas. En otras palabras, los proyectos financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional deben responder a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y deben ser administrados a través de la cuenta única del Tesoro Nacional y otras modalidades de cooperación deberán realizar los registros contables necesarios.

Sistema Nacional de Planificación: está a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y cuya labor principal es priorizar y planificar tanto la inversión pública como los recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable.

En el proceso de planificación de los recursos de asistencia externa, la SETECI interviene en la elaboración de un informe técnico que consiste en analizar las estrategias de sostenibilidad propuestas, los mecanismos de seguimiento y evaluación y evitar la creación de unidades ejecutoras paralelas.

Sistema Nacional de Finanzas Públicas: con el ánimo de afianzar la gestión soberana de la cooperación internacional, la SETECI ha concentrado sus esfuerzos en la alineación de la cooperación al Sistema Nacional de Finanzas Públicas, ya que los recursos de cooperación son considerados recursos públicos dentro del marco legal ecuatoriano (artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado) y en la Constitución de la República en el artículo 299 establece que “los recursos públicos se manejarán en la banca pública”. Desde el 2010, solo el 24% de la AOD desembolsada al sector del Gobierno utiliza este sistema pero como esta forma de gestión inició en 2010 se espera que las estadísticas mejoren y la mayoría de los recursos se manejen por esta vía en los años posteriores.

Sistema Nacional de Contratación Pública: desde 2010 la SETECI ha trabajado con la cooperación para que la adquisición de bienes y contratación de servicios se enmarque en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

2.7.2. Marco Legal de la cooperación internacional en el Ecuador

En el Ecuador existe un conjunto de leyes, lineamientos y acuerdos bajo los cuales los actores de la cooperación internacional están obligados a actuar y a respetar. La primera base legal con la que se cuenta es la Constitución de la República que en su artículo 299 establece:

El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes. En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados, y las demás cuentas que correspondan. Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal.

De esta manera los recursos de cooperación que ingresen al país y se gestionen a través de entidades públicas deberán ingresar al PGE por medio de una Cuenta única del Tesoro, desde donde serán administrados (Ministerio de Finanzas, 2010). Por otro lado, en la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado (2008: 2) en su artículo 3 enmarca el significado de recursos públicos de la siguiente manera:

Art. 3.- Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.

De igual manera existen acuerdos ministeriales que especifican la forma en que serán gestionados los recursos de la cooperación internacional no reembolsable:

Ingresos de Financiamiento y Donaciones: Los recursos provenientes de desembolsos de préstamos o donaciones en moneda de circulación nacional ingresarán a la cuenta matriz aperturada en el depositario oficial de los fondos públicos.

Las entidades y organismos que manejan recursos provenientes de desembolsos de créditos externos, donaciones, cooperación técnica no reembolsable y otros de similar naturaleza mantendrán en el depositario oficial una cuenta corriente en la moneda señalada en los contratos o convenios de crédito. Su utilización será posible convirtiendo los recursos en la moneda de circulación nacional, valores que se acreditarán en una cuenta en el mismo depositario oficial.

La afectación a estas cuentas se realizará bajo el mismo esquema previsto para las demás cuentas administradas por el Tesoro Nacional (Acuerdo Ministerial 447, citado en Ministerio de Finanzas, 2010: 7).

En definitiva, todas las herramientas descritas anteriormente dan cuenta de un marco legal fortalecido en materia de cooperación internacional. A diferencia de la década de los noventa en la que los cooperantes determinaban su ayuda basados en sus propios criterios de desarrollo, en la actualidad se habla de una gestión soberana de los recursos de cooperación a través de lo establecido en la Constitución, en el PNBV (que refleja las prioridades de desarrollo del país), en los principios de la Declaración de París, en las normativas de la SETECI y en el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Por estas razones, hoy más que nunca se debe y se puede evadir la mala administración de los flujos de asistencia, la falta de preocupación por la coordinación de los agentes cooperantes y receptores y la falta de planificación a mediano y largo plazo.

2.8. Metodologías de evaluación

Parte importante dentro las entidades encargadas de coordinar la cooperación internacional es el establecimiento de una metodología de seguimiento y evaluación de los proyectos. En este sentido, la definición más aceptada de evaluación surge en el organismo más conocido de cooperación como es el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE:

Evaluación se refiere a: una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, que permita integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes (CAD, 1991 citado en Pierri, 2009: 19).

De esta definición, se puede entender a la evaluación como una forma de informar a las instituciones, cooperantes y receptores de las acciones que están funcionando bien en materia de asistencia y los aspectos que pueden ser mejorados. En este sentido, existen algunas dimensiones que deben ser tomadas en cuenta en una evaluación (Pierri, 2009):

- a. Eficiencia: Es la relación entre el costo y beneficio de las actividades de cooperación y un análisis de los resultados en relación con el esfuerzo realizado.
- b. Eficacia: Consiste en determinar si los objetivos de un proyecto se llevaron a cabo en su totalidad.

- c. Impacto: Mide los cambios y efectos positivos y negativos en relación con los beneficiarios y/o afectados.
- d. Pertinencia: Es el análisis de la medida en que el proyecto se ajusta a las prioridades del país o de la región.
- e. Viabilidad: Explica la posibilidad de que el proyecto siga siendo sostenible y la perspectiva de duración cuando la asistencia termine.

Estos cinco conceptos pueden dar un interesante conjunto de información, sin embargo Pierri sugiere tomar en cuenta indicadores adicionales que brinden información sobre los efectos de la cooperación en la población y sobre todo preocuparse porque el proyecto llegue a sus destinatarios, es decir, tomar en cuenta el criterio de cobertura. Otra recomendación de Pierri es la de aplicar una metodología de evaluación a cada etapa del proyecto, como lo hace la Cooperación Española:

- De acuerdo al contenido o las etapas de intervención: se puede realizar evaluaciones sobre el diseño (racionalidad y coherencia de la intervención), la gestión (cómo se aplica la ayuda respecto a su planificación), los resultados (cumplimiento de objetivos), el impacto (los efectos sobre beneficiarios).
- De acuerdo al momento en que se realizan: evaluación ex ante, intermedia (seguimiento de un proyecto en marcha) y ex post (cumplimiento de los objetivos del proyecto).
- De acuerdo a las entidades que la realizan: evaluaciones internas, externas (realizadas por profesionales), mixtas (intervienen expertos contratados y el personal interno).
- De acuerdo a su temática: evaluación de las estrategias, de los instrumentos y evaluación de la evaluación (denominada meta evaluación que intenta estudiar la calidad metodológica y técnica de la evaluación).

El objetivo de la evaluación, según el CAD (1991a), es determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos de la ayuda, estos son:

- Mejorar los programas y políticas de ayuda futuros mediante la retroalimentación de las lecciones aprendidas y
- Proporcionar información al público que incentive y sienta las bases de la rendición de cuentas.

Con la consecución de estos objetivos se quiere llegar hacia el buen manejo de los recursos de la ayuda, en un contexto en que ésta es escasa en comparación con las necesidades existentes del mundo en desarrollo. Es por esto que los actores que intervienen en las actividades de ayuda, deben ser capaces de optimizar la utilización de los recursos, para lo cual hace falta evaluaciones, análisis, estudios e investigaciones que toquen el tema y pongan al descubierto las fallas y logros de los programas.

Por estas razones, se explica a continuación el sistema de evaluación de la SETECI pues como encargada de coordinar la cooperación en el Ecuador, requiere de una estructura que le permita identificar las buenas prácticas y así reproducirlas y promoverlas entre los cooperantes. De igual manera se detalla la metodología de evaluación de la OCDE, ya que al ser una institución de más de 50 años de funcionamiento, ha tenido la oportunidad de perfeccionar su método de evaluación.

2.8.1. Metodología de Evaluación de la SETECI

La SETECI como encargada de la cooperación en Ecuador debe enmarcar sus procesos de seguimiento y evaluación en las leyes existentes. Por esto, bajo el amparo del artículo 69 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, empezó a estructurar procesos de registro de información, seguimiento y evaluación en el Sistema de Información SISECI²⁵ elaborado para dichos propósitos.

Artículo 69: La aprobación de programas y proyectos de la cooperación internacional no reembolsable se realizará de acuerdo a los procedimientos de priorización de los programas y proyectos de inversión pública, y se realizará por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, con excepción de aquellos que reciban y ejecuten las universidades, escuelas politécnicas, gobiernos autónomos descentralizados y la seguridad social [...] el organismo técnico competente (SETECI) será responsable de realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable y de implementar el sistema de información correspondiente (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010: 13).

Tal y como explica el artículo 69, todo proyecto con financiamiento de la cooperación internacional tiene que ser presentado por la SETECI a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para que esta a su vez apruebe o no los proyectos de inversión. Dado esto, la SENPLADES ha elaborado guías metodológicas que explican la manera en que los proyectos deben ser presentados, incluyendo la forma de darles seguimiento y evaluación.

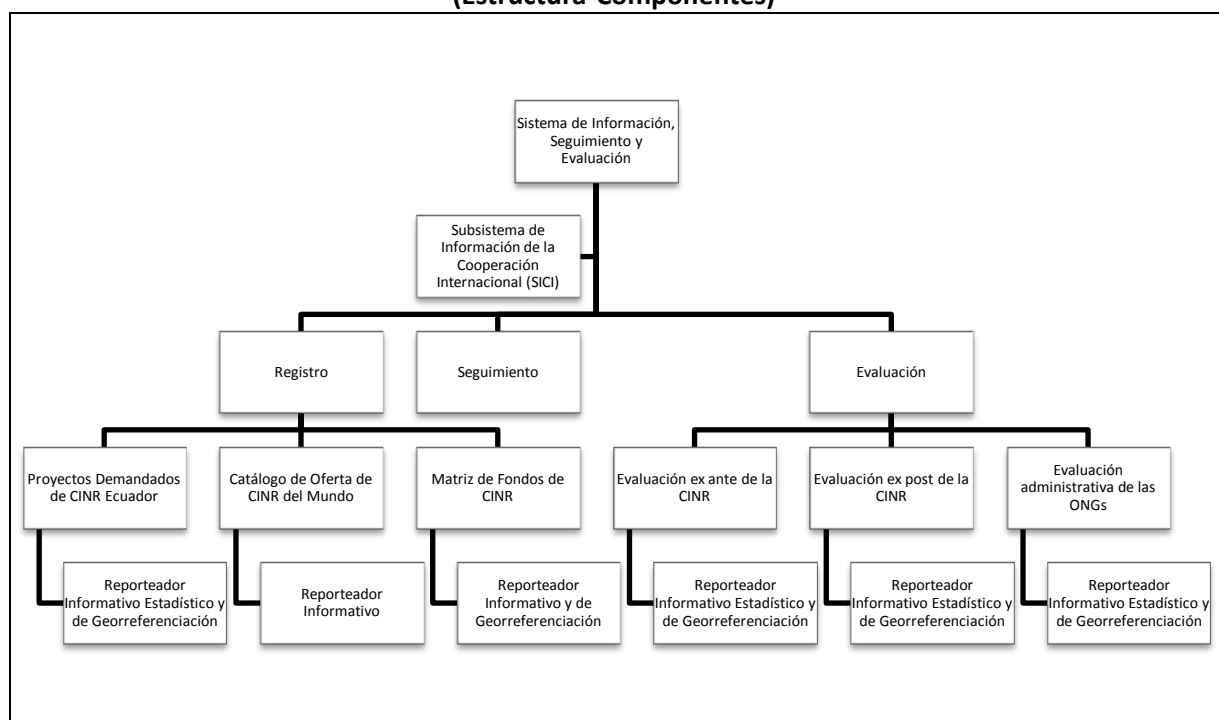
Sin embargo antes de poner a disposición de SENPLADES la información, la SETECI sigue un sistema de información, seguimiento y evaluación interno que se describe a continuación.

El primer paso que se da dentro de la SETECI es el levantamiento de datos de todas las fuentes de cooperación, una vez realizado esto se utiliza una herramienta electrónica que permite ingresar la información en tres módulos: Registro de proyectos, registro de información para la elaboración de una matriz de fondos y el registro de información de países oferentes de cooperación.

Luego del registro, se procede al seguimiento de los proyectos y el paso final es la evaluación de los mismos que en algunos casos se realiza por medio de consultorías. En el diagrama siguiente se observa la estructura de seguimiento y evaluación de la SETECI:

²⁵ Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Internacional (SISECI).

Gráfico 16
Sistema de información, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional
(Estructura-Componentes)



Fuente y elaboración: SETECI, 2011.

La estrategia de seguimiento y evaluación que realiza la SETECI y todas las instituciones públicas que planifican su agenda de desarrollo en el país está emarcada en lo que la SENPLADES (2010) establece como monitoreo y evaluación:

- El monitoreo o seguimiento: comprende todas las acciones que las instituciones encargadas (SETECI) determinen necesarias de realizar durante la ejecución de un proyecto. El monitoreo debe plantearse en términos del avance de las acciones, del cronograma, y de los recursos planteados para detectar desviaciones que pueden darse en el transcurso de ejecución de los proyectos respecto a la programación inicial.
- Evaluación de resultados e impactos: una vez que el proyecto haya finalizado, la institución encargada (SETECI) deberá proponer el proceso de evaluación indicado para cada proyecto.

Con el objetivo de seguir un proceso serio de sistematización de la información y de evaluación de los proyectos, la ex Agencia de Cooperación Internacional AGECI (2010) realizó una descripción de la metodología que debe aplicarse con cada proyecto de cooperación:

1. Gestión de proyectos: consiste en la priorización de los proyectos que buscan financiamiento de cooperación para ofrecer a los cooperantes y negociar en base a un banco de proyectos organizados por prioridad.
2. Seguimiento de proyectos: se refiere al acompañamiento y monitoreo de los proyectos mediante la utilización de cuatro herramientas: seguimiento a los convenios, seguimiento a la ejecución financiera de los proyectos, seguimiento a la ejecución técnica y seguimiento a la coordinación.

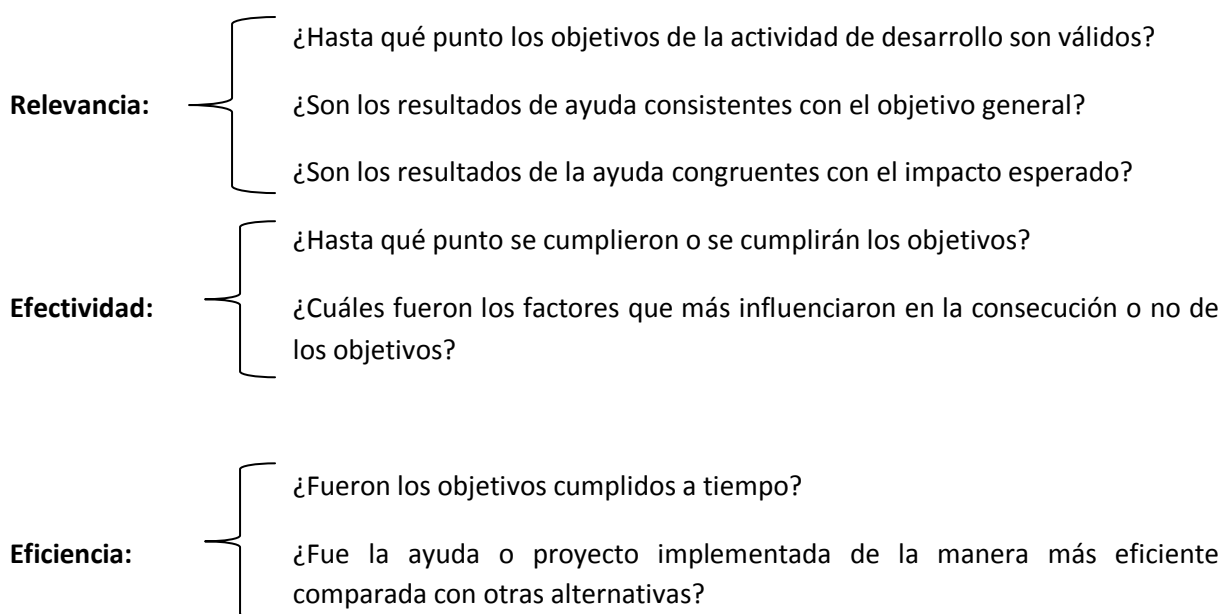
3. Evaluación intermedia: se trata de la medición de los logros alcanzados en una fecha determinada para identificar dificultades y dar soluciones para cumplir los objetivos planteados.
4. Evaluación final: consiste en tres tipos de análisis por resultados de seguimiento, de percepción y de impacto con el uso de encuestas de evaluación, fichas de indicadores que midan sostenibilidad, eficacia, efectividad, eficiencia e impacto de los proyectos.

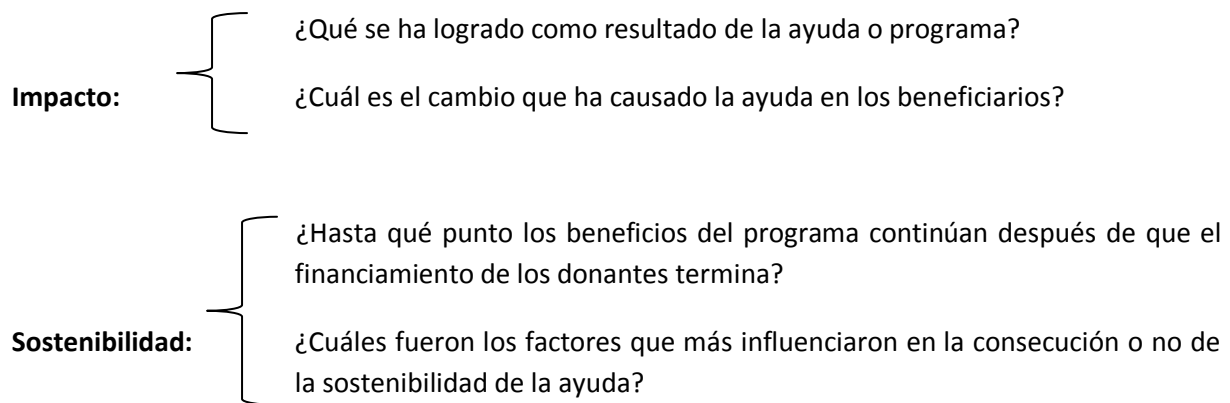
2.8.2. Metodología de Evaluación de la OCDE

La OCDE así como muchas de las organizaciones internacionales que trabajan en la cooperación internacional, tiene un departamento especializado en la evaluación de todos los proyectos que se llevan a cabo. Este departamento es conocido como La Red de Evaluación al Desarrollo y reúne 32 donantes bilaterales y agencias multilaterales que buscan la efectividad de los programas de desarrollo internacional. Por medio del Comité de Ayuda al Desarrollo y de su red de evaluación se realiza la evaluación de los programas y proyectos de ayuda bajo la consideración de cinco criterios fundamentales (CAD, 1991b: 1-2):

- a) Relevancia: se refiere a la medida en la que la ayuda se adapta a las políticas y prioridades del país receptor y del país donante.
- b) Efectividad: Es la medida en que la ayuda alcanza sus objetivos iniciales.
- c) Eficiencia: mide los resultados cualitativos y cuantitativos en relación con los recursos utilizados. Además, la eficiencia se refiere en términos económicos a que la ayuda debe utilizar los recursos menos costosos posibles para obtener los resultados deseados.
- d) Impacto: se refiere a los cambios positivos o negativos producidos por la intervención de desarrollo (ayuda) de manera directa o indirecta sobre los indicadores locales de desarrollo social, económico, ambiental, entre otros.
- e) Sostenibilidad: es la medida del grado en que los beneficios de la ayuda pueden continuar después de que el financiamiento de los donantes se retira.

De los criterios señalados, se desprenden las siguientes preguntas (CAD, 1991b: 1-2):





Lecciones aprendidas: ¿Cuáles son las lecciones generales que se pueden extraer y que se deben tener en cuenta en futuros programas de ayuda?

Como se hizo evidente, la metodología de evaluación de la OCDE ha tenido años para perfeccionarse y enmarcarse en objetivos que le permitan generar información útil sobre el impacto de la ayuda. Lastimosamente esta realidad se repite solamente en organizaciones de cooperación que han trabajado por largo tiempo en la construcción de una estructura y se han dado cuenta de la importancia de la evaluación.

No pasa lo mismo con la mayoría de agencias de cooperación que realizan y reciben asistencia, por un lado las evaluaciones parecen no ser prioridad por el costo y por la falta de técnicos que las realicen. Y por otro lado, la mayoría de agentes cooperantes del mundo en desarrollo se enfocan en otorgar ayuda y dejan de lado la medición de los efectos de sus acciones.

En el caso de la SETECI, el tiempo que ha tenido para fortalecer sus estructuras internas ha sido relativamente corto respecto a la OCDE, y esta puede ser la razón para que al momento no cuente con una metodología detallada de evaluación y seguimiento. Esto sin embargo podría cambiar con el tiempo pues la SETECI está dando muestras de querer identificar sus mayores problemas, prueba de esto son los ejercicios de encuestas que está llevando a cabo a los actores que intervienen en la cooperación en el país.

Las encuestas no solo servirán para conocer el estado de la cooperación en el país sino también para reconocer los aspectos que le restan eficiencia a la SETECI en su labor de coordinadora. En las secciones posteriores se analizarán los resultados de dichas encuestas que en primera instancia reflejaron la escasez de procesos de evaluación a lo largo del país.

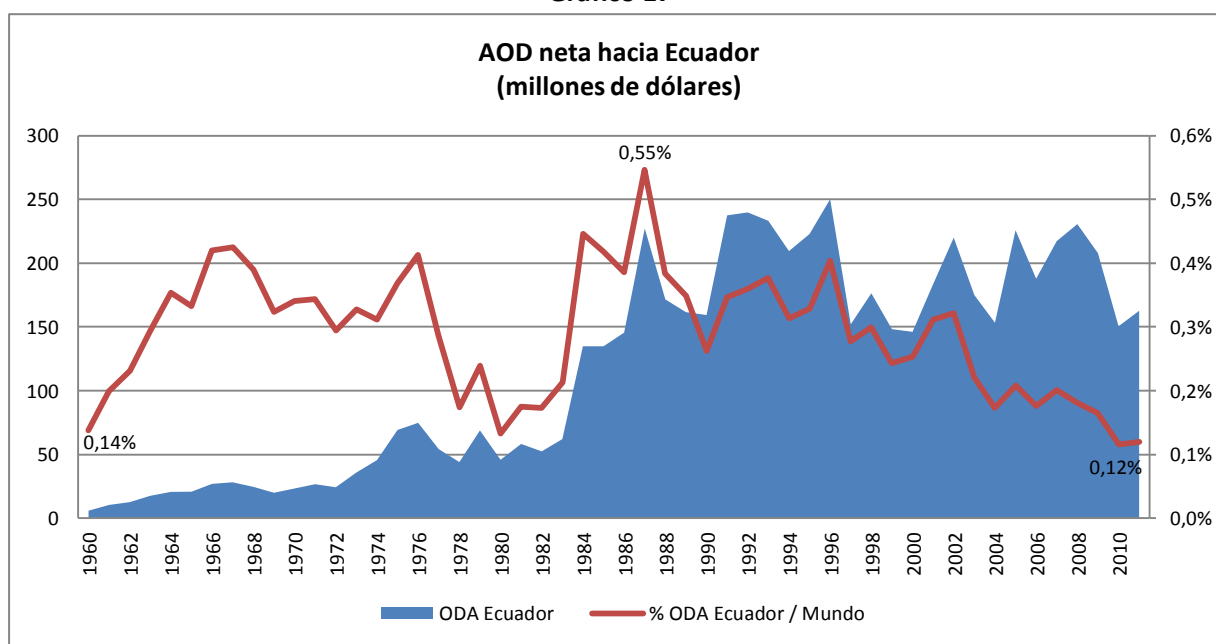
2.9. Ayuda Oficial al Desarrollo en el Ecuador

Los montos de asistencia hacia el Ecuador que figuran en las bases de datos de la OCDE desde 1961, se refieren a información reportada por los miembros del CAD y no incluye la totalidad de asistencia externa recibida por el país, sino únicamente los montos considerados como Ayuda Oficial al Desarrollo. La evolución de la ayuda oficial al desarrollo en el Ecuador refleja una tendencia creciente desde 1960 hasta 2011, con énfasis en el período 1984-1996 y en el período 2000-2010. La caída de la AOD que se observa en 1999 claramente establece un antes y un después de la dolarización en la

recepción de recursos, posicionando la época post-dolarización como la mejor en cuanto a captación de AOD.

Aunque podría decirse que el Ecuador goza de vastos recursos provenientes de la cooperación internacional, se debe aclarar que es una realidad mucho menos abundante de lo que parece, pues el país recibió tan solo el 0,12% de los recursos totales mundiales de AOD en 2011 (Ver Anexo D, Cuadro 34).

Gráfico 17



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial.

Elaboración: Karina Morillo.

A nivel sudamericano Colombia es el país que más recursos de AOD recibió en 2011 con el 24% del total de la región y con una cantidad record de \$ 1.024,5 millones que solo Brasil parece estar próximo a igualar. Ecuador por su parte se ubicó quinto en orden de recepción con \$ 162 millones y el 4% de participación en Sudamérica, el país se ha ubicado desde 1961 más o menos en la misma posición, lo que indica que los flujos recibidos han sido un tanto estables a través de los años.

Por otro lado, Venezuela y Uruguay son países que casi siempre se han ubicado entre los últimos lugares de participación, siendo Brasil, Perú, Bolivia y Colombia los mayores ganadores de la región.

Cuadro 7

Flujos netos totales de Ayuda Oficial al Desarrollo en América del Sur

País	1961		1971		1981		1991		2001		2011	
	USD millones	%	USD millones	%	USD millones	%	USD millones	%	USD millones	%	USD millones	%
Colombia	45,5	9,2%	129,8	22,5%	101,2	9,4%	113,4	4,5%	384,4	15,1%	1.024,5	24,0%
Brasil	266,6	53,8%	157,6	27,3%	234,7	21,8%	161,6	6,5%	219,5	8,6%	826,5	19,4%
Bolivia	23,6	4,8%	33,6	5,8%	169,1	15,7%	502,9	20,1%	743,7	29,2%	728,7	17,1%
Perú	-20,4	-4,1%	54,4	9,4%	228,8	21,3%	610,5	24,4%	450,6	17,7%	599,2	14,0%
Ecuador	10,4	2,1%	26,7	4,6%	58,2	5,4%	237,5	9,5%	183,6	7,2%	162,6	3,8%
Chile	117,0	23,6%	47,9	8,3%	-7,3	-0,7%	120,9	4,8%	75,3	3,0%	161,4	3,8%
Guyana	9,4	1,9%	16,4	2,8%	65,7	6,1%	129,4	5,2%	112,1	4,4%	158,5	3,7%
Surinam	10,3	2,1%	27,1	4,7%	96,6	9,0%	43,6	1,7%	23,2	0,9%	94,6	2,2%
Paraguay	9,1	1,8%	22,9	4,0%	54,5	5,1%	145,4	5,8%	61,4	2,4%	93,7	2,2%
Argentina	29,2	5,9%	27,7	4,8%	43,6	4,1%	273,7	10,9%	145,6	5,7%	83,7	2,0%
Venezuela	-4,9	-1,0%	10,2	1,8%	13,8	1,3%	28,1	1,1%	44,7	1,8%	44,5	1,0%
Uruguay	-0,6	-0,1%	11,6	2,0%	7,1	0,7%	48,8	2,0%	15,2	0,6%	15,1	0,4%
América del Sur (regional)	0,03	0,0%	11,7	2,0%	7,4	0,7%	82,4	3,3%	87,2	3,4%	277,6	6,5%
Total	495,4	100,0%	577,8	100,0%	1.075,5	100,0%	2.501,8	100,0%	2.546,4	100,0%	4.270,5	100,0%

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: Flujos provenientes de todos los donantes.

En cuanto a los donantes, se observa que hacia Ecuador se han destinado flujos de AOD de diferentes fuentes, ya sean del CAD, de organismos multilaterales y de países no miembros del CAD. Entre los miembros del CAD Estados Unidos y España son los países que históricamente han enviado los mayores montos de ayuda desde el año 2000. Dentro de las fuentes multilaterales, las instituciones de la Unión Europea junto con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente han sido los organismos más concentrados en aportar al desarrollo del país.

Aunque sea en menor cuantía, Israel es uno de los países no miembros del CAD que se ha destacado por participar en la asistencia al Ecuador de manera moderada pero estable en el período de análisis.

Cuadro 8

AOD neta total hacia Ecuador por donantes
USD millones

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Miembros del CAD	137,91	147,68	205,00	173,30	158,00	192,15	170,75	183,79	195,98	147,23	136,01	136,72
Estados Unidos	47,06	55,20	65,03	72,59	74,48	71,33	70,14	42,66	46,36	52,07	33,00	42,08
Alemania	11,25	13,74	16,40	16,84	14,33	16,98	16,52	22,03	24,71	24,66	27,79	41,11
España	23,19	18,94	42,98	24,62	31,47	48,24	37,69	71,27	87,89	48,70	55,32	21,98
Corea	0,53	0,09	-0,06	-0,34	-0,49	-0,56	0,21	3,35	3,62	2,75	3,83	16,85
Bélgica	6,03	5,71	7,91	12,59	17,80	15,80	21,68	19,14	17,89	12,05	11,73	12,14
Noruega	2,10	2,82	2,25	2,69	2,41	1,75	1,90	2,23	3,04	1,64	3,05	2,90
Suiza	4,66	6,93	6,32	7,61	7,76	8,76	9,41	8,49	8,86	6,42	3,07	2,83
Italia	-2,82	-1,93	0,32	-0,74	1,93	0,05	1,05	1,62	-2,07	-2,36	-1,85	2,48
Canadá	5,09	6,15	9,16	5,37	7,76	4,48	2,20	3,49	4,48	3,24	1,43	1,18
Finlandia	0,24	0,23	0,29	0,60	0,61	0,71	1,08	0,60	1,22	1,43	0,90	1,04
Francia	4,88	5,08	6,77	5,32	1,45	2,43	1,82	4,03	-0,84	1,24	0,50	0,52
Países Bajos	6,46	13,64	10,47	10,75	12,88	13,17	1,91	0,49	3,25	1,62	0,49	0,40
Nueva Zelanda		0,14			0,03	0,03	0,04	0,02	0,04	0,09	0,36	0,34
Austria	0,45	0,53	0,48	0,58	0,42	0,28	0,20	0,32	0,32	0,31	0,23	0,27
Suecia	0,93	0,39	0,60	1,05	1,25	1,06	0,64	0,50	0,69	0,56	0,17	0,26

Luxemburgo	0,15	1,47	2,18	3,37	0,48	0,60	0,88	1,09	2,21	3,73	0,31	0,23
Reino Unido	0,91	0,98	0,62	0,41	-14,77	0,31	-1,97	-1,33	-0,55	-0,16	-0,03	0,22
Dinamarca	6,59	0,86	4,83	2,50	0,73	0,45	0,76	0,61	0,31	0,94	0,89	0,16
Irlanda	0,08	0,02	0,16	0,17	0,15	0,11	0,05	0,21	0,28	0,06	0,05	0,02
Japón	20,13	16,54	28,29	7,32	-2,68	6,17	4,54	2,97	-5,73	-11,76	-5,23	-10,29
Portugal		0,15										
Organismos Multilaterales	7,90	35,40	14,27	1,22	-5,07	33,35	16,58	33,01	34,08	59,96	13,95	33,30
Instituciones de la UE	7,07	5,70	9,37	15,89	15,99	35,06	28,50	34,90	40,41	62,63	24,74	30,68
Fondo Mundial						3,43	6,82	7,17	4,93	6,01	8,13	8,03
Fondo para el Medio Ambiente Mundial		12,23	5,43	0,20			0,05	3,35	3,30	8,67	0,99	4,40
Alto Comisionado de las NU para los refugiados	0,14	0,90	1,34	1,54	0,47	0,36		0,08	2,33	2,43	1,84	2,40
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	3,46	6,69	2,74	-0,23	-1,85	-2,23	-2,18	-1,27	-1,73	-1,47	-0,14	1,67
UNICEF	0,97	0,88	0,78	0,93	1,27	1,09	0,96	0,83	1,08	0,79	0,73	1,02
Fondo de Población de las NU	0,62	0,95	1,46	1,28	1,10	0,91	0,86	0,89	1,15	0,94	1,10	0,97
Programa de las NU para el Desarrollo	0,40	0,18	0,15	0,02	0,90	1,34	1,80	1,07	1,48	1,10	0,87	0,73
Agencia Internacional de Energía Atómica							0,55	0,50	0,42	0,27	0,47	0,41
ONU sida						0,05	0,08	0,08		0,06	0,14	0,29
Programa Mundial de Alimentos	2,28	2,28	1,49	1,91	0,11	0,20	0,96	0,27	0,03	0,55	0,39	0,17
Australia								0,03			0,01	0,05
Asociación Internacional de Desarrollo	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13	-1,13
Banco Interamericano de Desarrollo	-7,96	5,55	-10,03	-20,98	-24,39	-25,32	-23,19	-16,10	-19,26	-21,09	-24,16	-16,34
Protocolo de Montreal		0,10	0,28	0,19	0,64	17,25	0,11	0,44	0,30	0,20	-0,02	
Programa de Asistencia Técnica de las NU	2,05	1,07	2,39	1,60	1,82	2,34	2,39	1,93	0,77			
No miembros del CAD	0,33	0,49	0,70	0,41	0,36	0,31	0,44	0,46	0,55	0,66	0,55	0,90
Israel	0,21	0,34	0,48	0,25	0,16	0,20	0,27	0,25	0,19	0,26	0,28	0,69
República Checa	0,10	0,15	0,21	0,11	0,14	0,07	0,11	0,12	0,20	0,19	0,08	0,09
Turquía					0,03			0,01	0,07		0,02	0,07
Polonia	0,02		0,01	0,04	0,02	0,04	0,05	0,08	0,07	0,12	0,07	0,04
Total AOD desde el mundo	146,14	183,57	219,97	174,93	153,29	225,81	187,77	217,29	230,61	207,85	150,52	162,62

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: Los flujos netos se refieren a la cantidad bruta total desembolsada en un período dado, menos las devoluciones del principal de los préstamos durante el mismo período, sin tener en cuenta los intereses.

Es importante indicar que los datos de AOD y de cooperación de la SETECI no coinciden en su totalidad, las diferencias se deben a que la SETECI recibe información directa de fuentes oficiales, organizaciones multilaterales, y fuentes privadas, mientras la OCDE recibe información únicamente de fuentes oficiales de los ministerios correspondientes y de oficinas centrales de los miembros del CAD y de los no miembros que facilitan la información (INECI, 2005). Aunque los datos no coincidan, el análisis realizado encuentra su importancia en la verificación de las tendencias y en la amplia cantidad de datos que maneja la OCDE.

Este último punto es muy importante debido a que al momento la SETECI no cuenta con una base de datos de más de diez años, lo cual se explica en la manera tan dispersa y errática en que los

Gobiernos ecuatorianos desde 1974 han llevado la cooperación internacional con la creación y eliminación de seis instituciones de cooperación en 36 años.

2.10. Cooperación Internacional No Reembolsable en Ecuador

La información que la SETECI pone a disposición del público da cuenta de montos de ayuda relativamente bajos respecto al PIB, en 2010 representó tan solo el 0,55% del PIB y en los 11 años de estudio la asistencia al desarrollo ha representado en promedio el 0,60% del PIB.

A pesar de su baja representatividad, los flujos de cooperación han crecido desde \$ 120 millones en el 2000 (el año más bajo en cuanto a recepción) hasta la cifra récord de \$ 372 millones en 2010. Al año el país recibe un promedio de \$ 244,50 millones.

Cuadro 9
Cooperación No Reembolsable en el Ecuador vs. Producto Interno Bruto
Millones de dólares

Año	PIB	Cooperación no reembolsable	% Cooperación / PIB
2000	18.318,60	119,98	0,65%
2001	24.468,32	223,02	0,91%
2002	28.548,95	227,84	0,80%
2003	32.432,86	167,20	0,52%
2004	36.591,66	187,75	0,51%
2005	41.507,09	258,49	0,62%
2006	46.802,04	289,29	0,62%
2007	51.007,78	251,62	0,49%
2008	61.762,64	303,02	0,49%
2009	62.519,69	288,56	0,46%
2010	67.626,52	372,73	0,55%
Promedio			0,60%

Fuente: Banco Central del Ecuador, Base de datos INECI, AGECI, Informe de Cooperación 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Por otro lado, la cooperación internacional no reembolsable frente al Presupuesto General del Estado (PGE) representa en promedio el 2,92% del total. En 2002 la cooperación llegó a representar el 4,14% del PGE, cifra que no se ha vuelto a repetir hasta 2010, esto se explica en que el PGE creció desde el año 2000 de manera significativa (23% en promedio) mientras la ayuda lo ha hecho de manera más pausada (16% en promedio).

Debido a la falta de representatividad de la cooperación internacional en el PIB y en el PGE, la misma SETECI (2011) afirma que no se ha podido determinar un nivel de correlación entre estas variables y hace un llamado a la profundización de los estudios de resultados de la cooperación, aunque también admite y previene dificultades debido a las asimetrías de información. Esto se debe a que desde 1974 los Gobiernos de turno se han enfocado en modificar constantemente los lineamientos a seguir en esta materia, en lugar de afianzar la institución encargada de la cooperación.

Sin embargo, a partir del 2010 el Gobierno junto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y las autoridades de la Secretaría Técnica trabajan por reforzar y robustecer la SETECI como una institución coordinadora y supervisora de la asistencia internacional en el Ecuador. En cuanto a la información estadística, la SETECI también está trabajando en recopilar y cotejar información de años anteriores para presentarla al público interesado, aunque este es un proceso en marcha y aún no se encuentra a disposición una serie de datos histórica, en la OCDE se puede hallar cifras aproximadas desde 1960.

Cuadro 10
Cooperación No Reembolsable en el Ecuador vs. Presupuesto General del Estado
Millones de dólares

Año	PGE	Cooperación no reembolsable	% Cooperación / PGE
1990	1.557,10	80,59	5,18%
1996	3.436,70	49,02	1,43%
1997	3.686,90	96,36	2,61%
1998	3.347,80	113,30	3,38%
1999	2.841,40	93,40	3,29%
2000	3.372,54	119,98	3,56%
2001	5.488,65	223,02	4,06%
2002	5.505,65	227,84	4,14%
2003	6.187,79	167,20	2,70%
2004	7.322,94	187,75	2,56%
2005	7.914,55	258,49	3,27%
2006	9.617,70	289,29	3,01%
2007	10.014,04	251,62	2,51%
2008	17.936,33	303,02	1,69%
2009	18.833,84	288,56	1,53%
2010	20.894,47	372,73	1,78%
Promedio			2,92%

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, Base de datos INECI, AGECI, Informe de Cooperación 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: Los valores en dólares presentados para los años 1990 - 1998 se calcularon sobre la cotización promedio anual y los de 1999 y enero 2000 con la cotización promedio mensual del mercado de intervención.

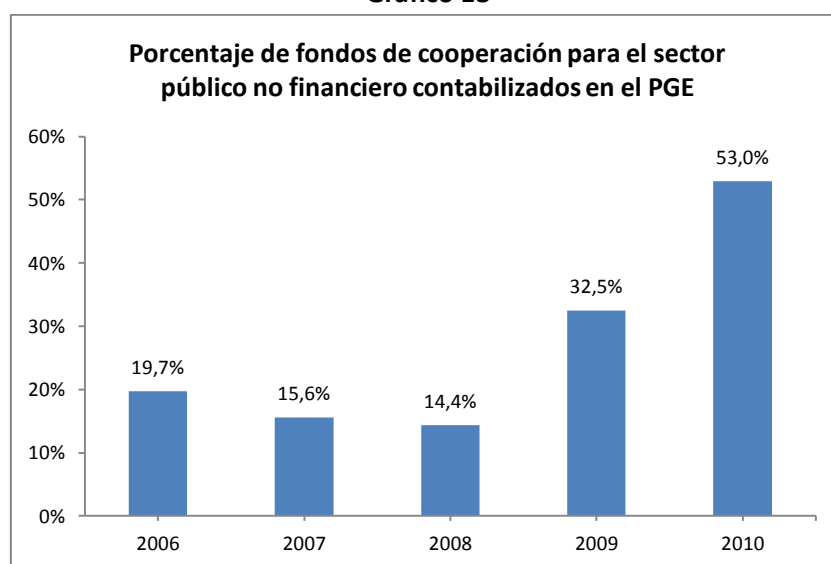
Además de incrementar los montos y la calidad de la asistencia, la comunidad de cooperantes y receptores en todo el mundo tienen otro objetivo de que los flujos de cooperación internacional ingresen a los países a través de los sistemas nacionales de finanzas públicas y que se dirijan hacia proyectos de carácter prioritario, por esta razón consta en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda el principio de alineación que insta a donantes a utilizar sistemas nacionales y a receptores a mejorarlos.

En este sentido, los datos oficiales muestran que solo una parte de la cooperación no reembolsable ingresa al Sector Público No Financiero (SPNF) a través del PGE, por ejemplo: en 2006 la SENPLADES junto con la SETECI determinaron que el 19,7% de la cooperación se dirigió al SPNF y al 2010 este porcentaje aumentó al 53%. El otro 47% de los recursos es incorporado a los proyectos organizados

por las ONG y las organizaciones multilaterales que canalizan los montos de ayuda a través de otras entidades y por lo tanto estos recursos no se contabilizan en el Tesoro Nacional ni en el Presupuesto General del Estado.

Debido a que el porcentaje de la cooperación que se canaliza a través del SPF es de un poco más de la mitad de los recursos totales, el Estado está en obligación de velar por que esos recursos sean bien administrados y de promover mayores reportes y evaluaciones que informen acerca de su gestión.

Gráfico 18



Fuente: SETECI.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Nota: El indicador establece la proporción de recursos de cooperación internacional no reembolsable destinada a las instituciones del gobierno central que están registradas en el presupuesto nacional, por ende no es una relación comparativa de cifras.

2.10.1. Fuentes de la Cooperación internacional no reembolsable en Ecuador

Así como se vio a nivel mundial la asistencia bilateral es mucho mayor que la de los organismos multilaterales, en Ecuador se repite la misma tendencia desde 1990 al 2010 a excepción de 2008 y 2009 cuando la ayuda multilateral por primera vez fue mayor que la proveniente de relaciones bilaterales, en parte por un incremento de la ayuda de la Comunidad Europea, de la ONU y del Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria.

La ayuda proveniente de las Organizaciones No Gubernamentales se ha mantenido estable y en 2010 representó el 23% del total, lo cual es un indicativo de que las ONG están cobrando fuerza en el país frente al 8% que representaban en 1997. Por otro lado, la asistencia de los multidonantes se refiere a más de dos países, o un donante junto con un organismo internacional, que otorgan recursos en conjunto, esta forma de asistencia inició en el país desde 2007 con una donación proveniente de Bélgica, España, Italia, Suiza, Japón y Dinamarca de \$ 0,531 millones que fueron canalizados a través del PNUD en el sector educación de varias provincias del Ecuador.

Cuadro 11
Fuentes de la Cooperación No Reembolsable en el Ecuador
Millones de dólares

CNR	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bilateral	48,0	36,8	70,8	72,2	75,0	87,1	174,6	159,5	103,0	101,1	141,2	166,5	119,8	92,3	105,5	150,1
Multilateral	32,6	12,2	18,1	36,0	15,3	17,7	16,3	25,6	26,1	37,0	60,2	63,9	54,1	116,9	109,8	121,6
ONG			7,5	5,1	3,1	15,3	32,2	42,7	38,1	49,7	57,1	58,9	77,2	93,5	72,1	86,8
Descentralizada															0,1	13,2
Multidonantes													0,5	0,4	1,1	1,0
Empresa Privada																0,1
Total	80,6	49,0	96,4	113,3	93,4	120,0	223,0	227,8	167,2	187,8	258,5	289,3	251,6	303,0	288,6	372,7

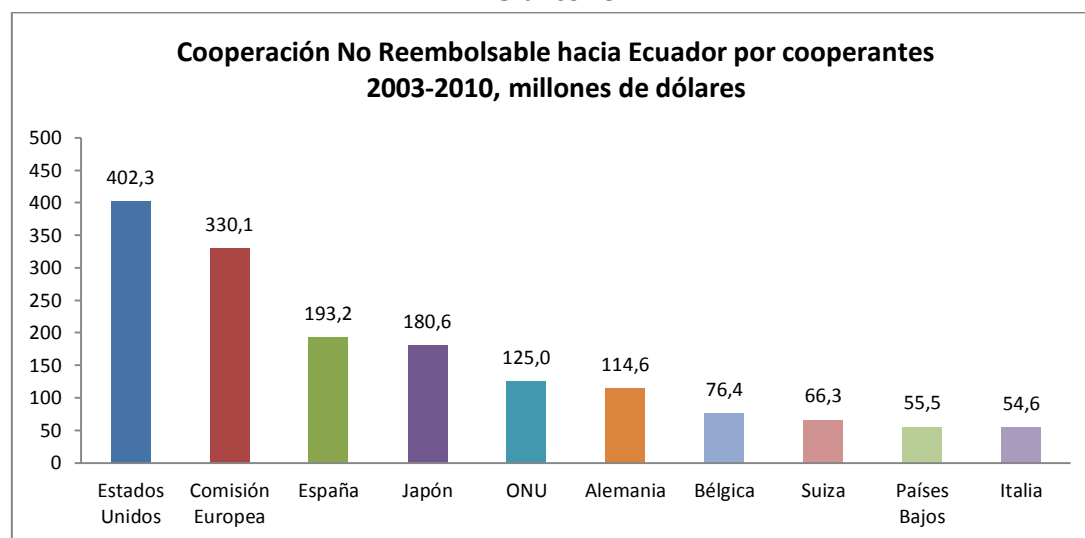
Fuente: Informes de Cooperación Internacional 2005-2006 y 2006-2007 INECI, Base de datos AGECI, Informe de Cooperación 2010-2011 SETECI, Informe del Comité Ecuménico de Proyectos y Agro Acción Alemana.

Elaboración: Karina Morillo.

En el período 2003-2010 Estados Unidos se convirtió en el principal cooperante del Ecuador con \$ 402 millones invertidos en diferentes sectores, este monto representa el 19% de los recursos recibidos, el segundo cooperante más importante fue la Comisión Europea con un aporte de \$ 330 millones en los ocho años mencionados.

Cabe mencionar que del total de recursos el 50% provienen tan solo de cuatro cooperantes: Estados Unidos (19%), Comisión Europea (15,6%), España (9,1%) y Japón (8,5%).

Gráfico 19

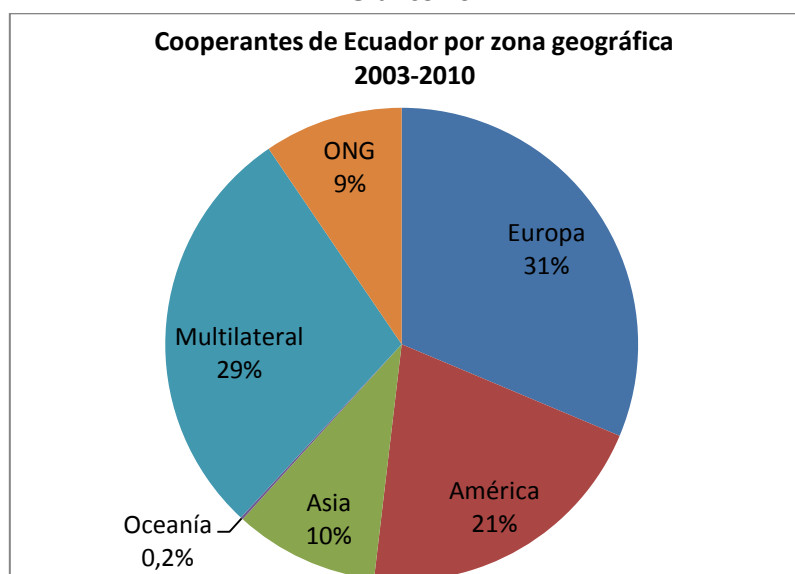


Fuente: Informe y base de datos INECI, AGECI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

En cuanto a la zona geográfica, Europa es el continente desde donde se destina la mayor parte de los recursos de cooperación al Ecuador con el 31%, entre los países europeos cooperantes se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Suecia y Suiza. Países del continente americano también mantienen una relación de cooperación con el país, siendo el más representativo Estados Unidos con el 19% del total recibido entre 2003 y 2010. Desde Asia los flujos de asistencia representan el 10% y provienen de países como Japón, Corea, China, Taiwán, Singapur e Israel.

Gráfico 20



Fuente: Base de datos INECI, AGECI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.
Elaboración: Karina Morillo.

En cuanto a la cooperación vertical²⁶, Estados Unidos no es el único cooperante del continente americano, Canadá Panamá y México son otros de los donantes que en menor medida han aportado entre 2003 y 2010 al desarrollo del Ecuador. En lo que se refiere a la cooperación horizontal²⁷, el Ecuador ha sido receptor de ayuda proveniente de Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, y Colombia sumando un total de \$ 1,24 millones en el mismo período.

La cooperación Sur-Sur, se ha ido popularizando entre los países en vías de desarrollo, agendas de cooperación se han trazado entre algunos países, sin embargo aún no cobra la fuerza esperada y entre 2003 y 2010 la ayuda del sur hacia Ecuador representó tan solo el 1%, mientras el resto de países adelantados aportaron el 99,9% del total.

²⁶“Se refiere a la cooperación bilateral que implica una transferencia desde un Donante, generalmente con un grado alto de desarrollo, hacia un receptor con un nivel menor de desarrollo. La ayuda puede ser reembolsable o no. Los principales donantes de ayuda a este nivel son los países desarrollados del Norte que se agrupan en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE” Agencia de Cooperación Internacional de Chile (<http://www.agci.cl/index.php/glosario/171-c/278-cooperacion-vertical>).

²⁷ Comprende la movilización e intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales entre países de similar grado de desarrollo, generalmente entre países en vías de desarrollo, este tipo de cooperación también se la denomina Cooperación Sur-Sur. Agencia de Cooperación Internacional de Chile (<http://www.agci.cl/index.php/glosario/171-c/268-cooperacion-horizontal>).

Cuadro 12
Cooperación Sur-Sur hacia Ecuador

Cooperante	Millones de dólares	Porcentaje
América del Sur	1,24	0,1%
Venezuela	0,70	0,033%
Chile	0,33	0,015%
Brasil	0,14	0,006%
Argentina	0,05	0,002%
Colombia	0,03	0,001%
Resto del mundo	2117,41	99,9%
Total general	2.118,65	100,0%

Fuente: Base de datos INECI, AGECI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Por otro lado, la cooperación en el Ecuador se puede clasificar en varias modalidades, en 2010 la cooperación financiera no reembolsable²⁸ fue la más importante con \$ 155,92 millones de un total de \$ 372 millones recibidos. El apoyo presupuestario también es parte de la agenda de cooperación de los donantes ya que en 2010 esta modalidad alcanzó los \$ 45,9 millones, en el fortalecimiento institucional, la transferencia de conocimientos y la investigación se asignaron \$ 36,8 millones en el mismo año. La ayuda humanitaria, las donaciones, becas y acciones en pro de la responsabilidad social corporativa son otras de las modalidades utilizadas por los cooperantes para impulsar el desarrollo.

Otra de las prácticas en ayuda al desarrollo es la condonación de parte de la deuda externa de un país a cambio de que este ejecute proyectos de desarrollo y que por tanto el capital que debería pagarse por la deuda contraída sea utilizado en beneficio de la población y se invierta en servicios públicos (RACI, 2008), esta práctica se conoce como la modalidad de canje de deuda, en 2010 el canje de deuda para el Ecuador fue de \$ 36,2 millones.

²⁸ La cooperación financiera es ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales a través de la asignación de recursos financieros con el propósito de ayudar a proyectos de desarrollo. Esta cooperación financiera puede ser reembolsable y no reembolsable, la primera se refiere a los créditos blandos y la segunda a la asistencia financiera que no tiene obligación de reembolso y es utilizada para la construcción de obras de infraestructura como escuelas, hospitales e instalaciones; adquisición de equipos, y para la reconstrucción de zonas afectadas por desastres (JICA: <http://www.jica-bo.org/schemes/grantaid.php>; MIDEPLAN, UNDP y AECID, 2010).

Cuadro 13
Cooperación No Reembolsable por modalidad 2004-2010 en el Ecuador
Millones de dólares

Modalidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Financiera no reembolsable	103,14	126,42	125,56	154,08	158,73	126,80	155,92
Financiera no reembolsable / técnica							91,26
Apoyo presupuestario					12,45	26,54	45,90
Técnica	52,50	57,80	76,22	8,42	16,70	50,67	36,86
Canje de deuda			12,50	13,22	8,38	9,27	36,16
Ayuda humanitaria				1,98	6,05	5,69	3,66
Voluntarios				5,43	5,60	5,98	1,54
Donaciones							1,13
Becas	1,19	2,91	3,35	1,59	3,18	2,89	0,20
Responsabilidad social corporativa							0,10
Desastres Naturales	1,24	1,05	1,26				
Desastres Naturales, Donaciones	0,09	0,07	0,19				
Descentralizada	0,23	0,67	1,77				
Donaciones	3,92	14,21	12,39		0,14		
Financiera no reembolsable, Desastres Naturales	0,05						
Financiera no reembolsable, Descentralizada	0,52						
Financiera no reembolsable, Donaciones	0,21	7,61	7,40				
Sur-Sur	0,06		0,04				
Sur-Sur, Becas	0,07						
Sur-Sur, Donaciones			0,70				
Técnica, Becas	0,09	0,12					
Técnica, Donaciones	2,06	3,42	3,52				
Técnica, Financiera no reembolsable	17,30	43,51	43,99	66,89	91,80	60,71	
Técnica, Financiera no reembolsable, Becas	0,03	0,09					
Técnica, Financiera no reembolsable, Desastres Naturales, Becas		0,39	0,26				
Técnica, Financiera no reembolsable, Donaciones	5,05	0,21	0,14				
Técnica, Sur-Sur	0,01	0,01					
Total General	187,75	258,49	289,29	251,62	303,02	288,56	372,73

Fuente: Informe de Cooperación Internacional 2006-2007-INECI, Informe de Cooperación Internacional 2007-2009-AGECI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011-SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Cabe indicar que el mayor problema de los países en desarrollo es la deuda externa en la que incurren, esta es la causa en muchos casos de la falta de recursos para mejorar la calidad de vida de la población pues estos se dirigen a cancelar la deuda con intereses excesivamente altos en lugar de invertirlos en servicios básicos. Y es por esta misma razón que el mundo en desarrollo recibe cooperación en forma de alivio de la deuda, para liberar un poco la presión sobre los países y que estos puedan redirigir los recursos.

En el período 2000-2010 la deuda externa del Ecuador ha ido disminuyendo año tras año, al 2010 esta alcanzó los \$ 8.672 millones y la deuda interna fue un poco más de la mitad \$ 4.665 millones.

Aunque el canje de deuda que se le hace al Ecuador es relativamente bajo (\$ 36,16 millones) frente al monto total de la deuda externa, esta es una modalidad innovadora que pretende hacer que los Gobiernos trasladen recursos de deuda a sectores importantes. Es así que el 10% de la cooperación en el sector educación de 2010 fue financiado por la modalidad de canje, y de esta manera se puede financiar otros sectores como salud, desarrollo social, ambiente, entre otros.

Cuadro 14
Evolución de la deuda pública del Ecuador
Millones de dólares

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deuda Interna	2.832,5	2.801,4	2.771,1	3.016,2	3.489,1	3.686,3	3.277,6	3.240,1	3.645,4	2.842,2	4.665,0
% del PIB	17,8	13,2	11,1	10,5	10,7	9,9	7,0	6,4	5,9	4,6	6,9
Deuda Externa	11.335,4	11.372,8	11.388,1	11.493,2	11.061,6	10.851,0	10.215,7	10.633,4	10.089,9	7.392,7	8.672,6
% del PIB	71,1	53,5	45,7	40,1	33,9	29,2	24,7	23,9	18,6	14,2	15,0

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Karina Morillo.

2.11. Cooperación Horizontal Sur-Sur

La cooperación horizontal es también la llamada cooperación Sur-Sur que se realiza entre países en vías de desarrollo, a diferencia de la cooperación vertical que se da entre un cooperante desarrollado y un receptor en desarrollo. Este tipo de cooperación surge en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1978, cuando 138 países adoptaron el Plan de Acción de Buenos Aires para realizar y promover la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD).

La Secretaría General Iberoamericana SEGIB (2011), señala que la CTPD consiste en el intercambio de conocimientos, tecnologías y/o experiencias en el desarrollo de capacidades; además la cataloga como un proceso de intercambio entre los países que se produce en base a las demandas de los receptores. En otras palabras, se trata de una práctica distinta a la que se lleva a cabo en la cooperación vertical en donde la relación es de ofertantes y receptores y no de demandantes y cooperantes como en este caso.

2.11.1. Cooperación Sur-Sur Bilateral

Hasta 2006, el registro de la información de la cooperación horizontal en América respondía a conceptualizaciones propias de cada país, dificultando así la comparación regional. Sin embargo, con la publicación de los reportes de Cooperación Sur-Sur elaborados por la SEGIB se impulsó a los países a utilizar una misma metodología de registro de la información. Es así que al 2010 se cuenta ya con matrices de proyectos y acciones²⁹ llevados a cabo entre países en desarrollo del continente americano.

La primera matriz se refiere a los 529 proyectos llevados a cabo en 2010 entre Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La SEGIB señala que los datos al 2010 reflejan una caída del 40% en el número de proyectos respecto a 2009 (881),

²⁹ Los proyectos tienen mayor complejidad, coste económico y duración, mientras las acciones son puntuales y menos costosas (SEGIB, 2011).

debido a dos posibles razones: a) Debido a la reducción económica de América Latina en 2009 expresada en la disminución del 2,8% del PIB per cápita de la región; y b) Debido a la falta de registro de los compromisos adquiridos por parte de los cooperantes.

Como se observa en la matriz, el Ecuador como oferente de cooperación técnica realizó 1 proyecto con Bolivia en 2010 y como receptor se benefició de 26 proyectos por parte de Brasil, Chile, Cuba, México y Venezuela. Cabe indicar que a nivel regional Brasil, Cuba, México, Argentina, Chile y Colombia fueron los mayores ofertantes de este tipo de cooperación. Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Bolivia fueron los mayores receptores con 66, 54 y 51 proyectos respectivamente.

De esta manera, solo seis de los 19 países explican el 96,5% de los proyectos ejecutados (como receptores), de este porcentaje Brasil y Cuba representan juntos el 60%, México y Argentina el 27% y Chile y Colombia el 9%. Sin embargo, el cuadro también refleja la aparición de nuevos cooperantes como Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana que juntos son responsables del 3,5% de los proyectos de 2010.

Gráfico 21
Matriz de Proyectos de Cooperación Sur-Sur Horizontal 2010
En unidades

OFERENTES		RECEPTORES																		TOTAL	
		PIM-BAJO						PIM-ALTO													
		Bolivia	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Panamá	Perú	R. Dominicana	Uruguay		Venezuela
PIM-BAJO	Bolivia																			0	
	El Salvador																			0	
	Guatemala		1							1										2	
	Honduras		1																	1	
	Nicaragua		1																	1	
	Paraguay																			0	
PIM-ALTO	Argentina	4	1	4		5	12		4		2		10		6		5	3		57	
	Brasil	12	29	1		13	14	6			20	11	10	7	10	5	11	13	7	9	177
	Chile	9	2	1		1	3				1	1	1	5	2					26	
	Colombia		8	1	5										1	1	3	3		22	
	Costa Rica														3					3	
	Cuba	15	11	8	8	15	3	5	7	3	10	3		6	6	7	7	3	6	16	139
	Ecuador	1																		1	
	México	7	8	13		18			5	2	6	14	3	7		2	2		2		89
	Panamá																				0
	Perú	1	3	1																	5
	R. Dominicana		1			1															2
	Uruguay																				0
	Venezuela	2				1								1							4
TOTAL		51	66	29	13	54	32	11	16	5	40	29	24	26	28	15	28	22	15	25	529

Fuente y elaboración: SEGIB, 2011.

Nota: Los países se clasificaron según el criterio del Banco Mundial por su nivel de Ingreso Nacional Bruto per cápita. Cada país se clasificó como País de Ingreso Mediano Bajo (INB per cápita entre 976 a 3.855 dólares) o de Ingreso Mediano Alto (entre 3.856 a 11.905 dólares).

En cuanto a las acciones, en 2010 se llevaron a cabo un total de 313 entre los países anteriormente mencionados, en este campo los más grandes oferentes fueron Argentina, Colombia, Cuba, México y Perú y quien se llevó el primer lugar entre los receptores fue Ecuador con 42 acciones a su favor en su mayoría por parte de Argentina, Perú, Chile y Cuba; los demás receptores obtuvieron hasta 29

acciones de cooperación horizontal a su favor. En su carácter de cooperante el Ecuador realizó capacitaciones, talleres, y pasantías orientadas al fortalecimiento de los sistemas de gestión de las entidades públicas de países receptores, además de acciones sobre el medio ambiente y la cultura.

La diferencia principal con la matriz de proyectos, es que las acciones realizadas en 2010 presentaron una menor concentración en la oferta y por tanto los países que explicaron el 96% de los proyectos, en este caso representan menos del 75% de las acciones.

Gráfico 22
Matriz de Acciones de Cooperación Sur-Sur Horizontal 2010
En unidades

OFERENTES		RECEPTORES																			TOTAL
		PIM-BAJO						PIM-ALTO													
		Bolivia	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Panamá	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
PIM-BAJO	Bolivia																			0	
	El Salvador																			0	
	Guatemala														1					1	
	Honduras																			0	
	Nicaragua																			0	
	Paraguay																				0
PIM-ALTO	Argentina	7	1	2		1	13		1		2		1	10	1	1	13	2	1	56	
	Brasil	2	12							1				2	1	1	3	2	7	31	
	Chile	1	2					1	1					6			1		2	14	
	Colombia		1	8	4	7	1	2				7	3			3	7	4	2	49	
	Costa Rica																			0	
	Cuba	3	2	2		3	2		4	3	2	1		5	4	3	2	2	5	43	
	Ecuador	2					4	1		1	1					4	1		1	15	
	México			6	1	8			5				2	2		11	2		2	40	
	Panamá				1															1	
	Perú	1	8	2	1	2	2	4		1		1		9	1	4		1		37	
	R. Dominicana										1								1	2	
	Uruguay		1				1	3	2	3	1			4	1	1				18	
	Venezuela	1												4					1	6	
TOTAL		17	27	20	7	21	23	11	13	9	7	9	6	42	8	29	29	11	21	3	313

Fuente y elaboración: SEGIB 2011.

Nota: Los países se clasificaron según el criterio del Banco Mundial por su nivel de Ingreso Nacional Bruto per cápita. Cada país se clasificó como País de Ingreso Mediano Bajo (INB per cápita entre 976 a 3.855 dólares) o de Ingreso Mediano Alto (entre 3.856 a 11.905 dólares).

En 2010 los países también incursionaron en proyectos y acciones bidireccionales, es decir, la cooperación en la que los dos países involucrados participan como oferentes y como receptores. Este tipo de cooperación es, como se muestra en la tabla, más común en las zonas fronterizas porque se tratan problemas específicos de frontera en donde ambos países formulan y ejecutan los proyectos. El cuadro a continuación describe proyectos y acciones que tienen que ver con asistencia sanitaria, cedulação, identificación de migrantes, entre otros.

Cuadro 15

Proyectos y Acciones Bidireccionales de la Cooperación Sur - Sur2010

Países cooperantes		Proyecto (P) ó Acción (A)	Descripción
Argentina	Bolivia	A	Acciones sanitarias de promoción, prevención, diagnóstico, vigilancia y control de las enfermedades emergentes y reemergentes.
Argentina	Bolivia	A	Capacidades técnicas en gestión participativa y atención en salud.
Argentina	Bolivia	A	Generación de información migratoria bilateral para el seguimiento sanitario permanente y continuo de los migrantes.
Argentina	México	P	Declaración y cuidado de áreas naturales protegidas.
Argentina	Uruguay	P	Investigación y Desarrollo de alternativas tecnológicas para la producción sustentable de lanas finas y carne ovina en la región del Basalto de Uruguay y de la Patagonia Argentina con énfasis en la calidad del producto final y el bienestar socio económico del sector primario de la cadena agroindustrial textil.
Bolivia	Chile	P	Fortalecimiento de la integración fronteriza en materia de salud.
Bolivia	Perú	P	Ampliación del sistema de referencia y contra referencia Binacional de Salud priorizando el componente Materno Infantil.
Bolivia	Perú	P	Revisión y Actualización del Análisis de Situación en Salud (ASIS) Binacional de Frontera.
Bolivia	Perú	P	Diagnóstico de las capacidades básicas a nivel de puestos fronterizos para el cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional.
Bolivia	Perú	P	Fortalecimiento de la cadena de frío en la frontera Binacional.
Bolivia	Perú	P	Vigilancia e intercambio de información de la calidad del agua para el consumo humano.
Bolivia	Perú	A	Intercambio binacional de experiencias de lucha contra el comercio ilegal y falsificación de medicamentos.
Chile	México	P	Promoción del desarrollo integral y sostenible recíproco de las comunidades indígenas de Chile y México.
Ecuador	Perú	P	Lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo sostenible en la región fronteriza Ecuatoriano-Peruana. Incluye cedulación de la población, atención a adultos mayores, medidas concretas de lucha contra la pobreza.
Ecuador	Perú	P	Administración conjunta de la Cuenca Transfronteriza del Canal Zarumilla. Incluye reparación y mantenimiento del canal, construcción de diques, implementación sistema de riego.
México	Uruguay	A	Uso de la irradiación para seguridad de la calidad higiénica de frutas y vegetales destinadas a la exportación.

Fuente y elaboración: SEGIB, 2011.

Los sectores trabajados por la cooperación Sur-Sur en un 60% fueron los relacionados al desarrollo social (que incluye educación, salud, saneamiento y abastecimiento de agua, políticas de vivienda), al desarrollo económico en un 33,2% (energía, comunicaciones, transporte, agricultura, pesca, turismo, industria, entre otros) y el resto de proyectos se enfocaron en temas diversos como el fortalecimiento institucional de los Gobiernos o de la Sociedad Civil, la cultura, el género, medio ambiente y prevención de desastres. Por su parte, las acciones ejecutadas se enfocaron en la resolución de problemas sociales en un 45%, en la dimensión económica en 30% y en temas diversos en un 24%.

La SEGIB identificó entre los sectores de mayor atención de la cooperación Sur-Sur a la salud y a la educación, en el primer caso los proyectos a destacar son los de fortalecimiento de las instituciones

públicas, la implementación de reglamentos internacionales, formación de personal médico, las estrategias de lucha contra enfermedades virales y la desnutrición. En el caso de la educación los proyectos se direccionaron a la alfabetización, incorporación de nuevas tecnologías y a la formación profesional.

Respecto al coste económico de las actividades de cooperación horizontal, no se tiene una estimación certera, en 2010 por ejemplo no todos los países reportaron el coste de sus proyectos y acciones a la SEGIB, además la información que sí fue registrada fue solo del 58% de los proyectos y del 47% de las acciones ejecutadas. En este caso se hace evidente que el primer problema de la cooperación Sur-Sur surge por la falta de un sistema de información y por ende de la falta de una agenda regional de asistencia que además insista en la utilización de una metodología general.

2.11.2. Cooperación Sur-Sur Regional

Ante la falta de una base de datos donde se registre la cooperación horizontal de procedencia regional, la SEGIB únicamente limita su análisis a las experiencias más representativas que aquí se detallan. La siguiente tabla muestra programas de cooperación triangular³⁰ y programas implementados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Los objetivos principales de los programas ejecutados fueron la transferencia de capacidades, la asistencia técnica, formación y el intercambio de experiencias.

En el caso de Brasil sus principales asociados fueron las agencias de la Naciones Unidas como la FAO, OIT, ONUSIDA y UNICEF que en ocasiones no brindaron su apoyo individual sino que se unieron varias de las agencias para cooperar en conjunto.

El Ecuador por su parte participó como receptor de cuatro de los cinco proyectos llevados a cabo en la región, en uno de ellos se situó también como cooperante en el marco del fortalecimiento de propuestas de salud pública impulsado por la UNASUR.

³⁰ Es una modalidad de la cooperación internacional que consiste en la asociación de una fuente tradicional o de mayor desarrollo (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio para cooperar en conjunto en beneficio de una tercera nación en desarrollo (AGCI, 2000).

Cuadro 16
Programas de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional 2010

Proyecto	Marco institucional	Actores y rol		Objetivo
		Principales cooperantes	Receptores	
Fortalecimiento de los Programas Nacionales de Alimentación Escolar	Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 – Fondo de Cooperación Internacional Brasil/FAO	Transferencia técnica: Brasil; Supervisión y apoyo FAO	Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Jamaica	Establecer una nueva visión de la alimentación escolar mediante asesoramiento en proyectos educativos vinculados con alimentación y nutrición; medio ambiente y aprendizaje.
Programa para la Cooperación Sur Sur en las áreas de la Seguridad Social y Trabajo Infantil	Agenda Hemisférica de Trabajo Decente de la OIT–Brasil	Transferencia técnica y financiación: Brasil; Transferencia técnica y apoyo logístico: OIT	Bolivia, Ecuador, Paraguay, Timor Oriental	Promocionar el trabajo decente y erradicación de las peores formas de trabajo infantil a través de intercambio de experiencias de empleadores y trabajadores.
Programa Magnitud Fuerza (o de Mejora de servicios metrológicos)	Fondo para la Cooperación Triangular de Alemania y Chile	Asistencia técnica, capacitación y financiación compartida: Chile y Alemania	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Panamá, Paraguay y Uruguay	Mejora de las capacidades de los servicios de metrología de los países de la región. Su consecución impacta positivamente sobre el intercambio comercial, que pasa a adecuarse a normativas de calidad
Programa de Biodiversidad en las Regiones Andino Amazónicas	CAN-Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino	Administración: CAN; Financiación: Finlandia; Oferentes: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	Mejorar la calidad de vida de la población que reside en la Amazonía, a través de incentivos al manejo sostenible de la biodiversidad y mejora de planificación territorial.
Programa del Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISAGS)	UNASUR	Todos los países miembros de UNASUR son oferentes y receptores. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela; Otros: Guyana y Surinam		Fortalecer la generación y consolidación de propuestas sudamericanas en salud pública mediante capacitaciones, asistencia técnica e intercambio de experiencias

Fuente y elaboración: SEGIB, 2011.

Finalmente se puede afirmar que los proyectos de cooperación horizontal a nivel regional tratan de resolver problemas comunes a todos los países y por esa razón la formulación y ejecución se llevó a cabo de manera conjunta. La constante o la característica principal de dichos proyectos se enriquecieron de las experiencias previas de los cooperantes y del intercambio de conocimientos en diferentes temas como salud, protección del ambiente, empleo, entre otros.

2.12. Cooperación por sectores de intervención en Ecuador

En cuanto a los sectores que son foco de atención de la cooperación internacional en el Ecuador se destacan: bienestar social³¹, educación³² y ambiente que en 2010 recibieron juntos el 50% del total

³¹ Se refiere a los recursos dirigidos a la atención al anciano, al migrante, a los discapacitados, atención infantil, defensa al consumidor, programa antidrogas, programas sociales, promoción de la mujer/género, promoción

de la asistencia al desarrollo. Otros sectores como salud, comercio exterior, apoyo productivo, agropecuario recibieron entre \$ 28 y \$ 22 millones cada uno.

Otros sectores como defensa nacional, el desarrollo de pueblos indígenas y Afro ecuatorianos, gobernabilidad, desarrollo local e integración regional, reportaron recepción de recursos de ayuda externa hasta 2008.

Cuadro 17
Cooperación Internacional No Reembolsable en Ecuador por sector
Millones de dólares

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bienestar social	24,4 ¹	27,60	47,10	52,50	67,59	51,60	40,48	81,51
Educación	17,90	19,70	16,50	34,10	25,37	41,62	35,38	57,71
Ambiente	25,30	33,60	40,90	33,00	32,64	49,08	31,52	53,00
Salud	15,40	12,40	19,19	18,80	24,45	41,18	63,62	28,99
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	3,30	4,10	12,10	11,40	10,69	8,47	11,65	27,38
Apoyo productivo					10,38	14,45	13,19	26,23
Agropecuario	13,80	19,95	18,99	24,55	3,17	4,21	18,42	22,09
Recursos naturales y energía					0,19 ²	0,64 ²	1,15 ²	12,69
Administrativo					8,56	16,46	11,97	9,05
Desarrollo urbano y vivienda	8,40	9,10	16,40	27,60	2,85	3,37	5,48	8,69
Protección del medio ambiente y desastres naturales								5,79
Migración					0,06	0,30	0,41	4,85
Refugiados								4,24
Justicia y seguridad						0,05	0,12	4,05
Gestión de riesgos	1,30	1,40	3,70	7,00	0,57	2,93	2,40	3,88
Multisectorial					14,50	16,37	20,48	3,69
Asuntos internos					5,93	6,81	7,01	3,06
Finanzas	10,00	6,30	12,10	4,20	16,06	10,57	7,64	2,83
Cultura					0,07	0,40	3,44	2,78
Turismo	1,00	1,10	0,70	1,30	2,41	2,07	1,41	1,66
Cooperación al comercio								1,54
Género								1,11
Desarrollo rural					4,92	7,77	4,91	1,08
Ciencia y tecnología					0,05	0,19	0,16	0,87
Seguridad alimentaria					0,22	0,50	0,58	0,84
Comunicaciones	0,50	1,00	0,70	0,20	12,03	16,39	5,03	0,81
Saneamiento ambiental					7,37	7,29	1,76	0,69
Legislativo								0,41
Organización y territorio								0,28
Asuntos del exterior						0,02		0,24

del empleo, protección – rehabilitación menores, rehabilitación social, seguridad pública, seguridad social, INECI 2005.

³² Incluye alfabetización, arte y cultura, capacitación, preservación del patrimonio, deportes y recreación, educación intercultural bilingüe, educación, formación de docentes, entre otros.

Seguridad interna y externa						0,09	0,25	0,17
Desarrollo productivo								0,16
Sectores estratégicos								0,13
Desarrollo de investigación científica								0,13
Patrimonio								0,06
Educación superior								0,03
Deportes								0,02
Desarrollo sustentable								0,02
Defensa Nacional					0,30	0,05		
Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afro ecuatorianos	3,80	5,70	5,70	6,30				
Desarrollo Local	23,70	28,04	41,20	48,10	0,07	0,02		
Gobernabilidad	18,30	17,50	22,10	17,40				
Integración Regional					1,12			
No Definido					0,04	0,12	0,09	
Otros	0,10	0,26	1,11	2,84				
Total general	167,20	187,75	258,49	289,29	251,62	303,02	288,56	372,73

Fuente: Informe de Cooperación Internacional 2006-2007-INECI, Informe de Cooperación Internacional 2007-2009-AGECI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011-SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

¹ Corresponde al sector bienestar social.

² Corresponde al sector energía.

2.13. La SETECI y la cooperación internacional en Ecuador

Como se mencionó anteriormente, la SETECI es la sexta entidad en 36 años en estar a cargo de la cooperación internacional en el país. Su reciente creación le ha obligado a trabajar con procesos y estructuras heredadas de instituciones como el INECI y la AGECI y en cierta medida esto puede ser el origen de las dificultades que actualmente enfrenta.

La primera traba que debe afrontar la institución tiene que ver con una fuente de datos desactualizada, la información que se maneja al interior y la que se da a conocer al público es muy limitada. Esto representa un problema puesto que la información es sumamente necesaria para realizar reportes transparentes y concisos, para proponer políticas que potencien las acciones de los donantes, incluso para emprender en actividades de coordinación se requiere conocer la evolución y el estado de situación de la cooperación en el país, lo cual no se logra a cabalidad debido a la información incompleta.

Otro reto que debe afrontar es la descoordinación entre cooperantes, en este sentido la adhesión del Ecuador a la Declaración de París en 2009 marcó un camino a seguir al encontrar en ella el principio de apropiación que insta a los países receptores a ejercer su liderazgo y coordinar las acciones de desarrollo en diálogo con los donantes e incentivando la participación de la sociedad civil y los sectores privados. Esta y otras recomendaciones descritas en la Declaración de París han sido de utilidad en el interior de la SETECI, pues recientemente emprendió en actividades que le ayudan a identificar sus mayores problemas relacionados con la coordinación, seguimiento y evaluación, a través de la aplicación de encuestas a cooperantes y a Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los

resultados de estos ejercicios generaron el conocimiento de nuevas problemáticas e hicieron evidente que aún queda mucho por hacer en materia de coordinación y evaluación, estos sin embargo, son apenas los primeros pasos hacia la consecución de la eficacia de la ayuda, en adelante la SETECI deberá enfrentar mayores retos pues tiene que corregir y combatir las malas prácticas de los donantes y organizar la cooperación en todo el Ecuador.

Dichos retos en todo caso vienen acompañados también de nuevas herramientas legales que la SETECI tiene a su disposición, como es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas el cual establece instrumentos de coordinación que garantizan la sostenibilidad, y el manejo eficiente de los recursos y además reafirma el rol complementario de la Cooperación Internacional no Reembolsable (CINR) a los esfuerzos estatales de desarrollo. Lo más importante es que la SETECI encuentra en el Código la implantación de procedimientos de aprobación, registro y control de programas y proyectos de CINR bajo el mismo esquema de priorización utilizado para los programas y proyectos de inversión pública (SETECI, 2011: 50).

De este modo, lo que se espera de la SETECI es el continuo mejoramiento de sus procesos internos así como el liderazgo sobre los cooperantes, si bien los montos de CINR son relativamente bajos, estos pueden cambiar la realidad de poblaciones necesitadas, por lo mismo es indispensable que la SETECI se transforme en una entidad facilitadora y generadora de la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

Cooperación Internacional de Educación en Ecuador

El tercer capítulo de esta disertación pretende realizar un estudio más profundo sobre la eficacia de la ayuda en el Ecuador, de esta manera en la primera sección se lleva a cabo el análisis de la evolución de la educación en el país para luego dar paso al análisis de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el mismo sector y en otros de gran interés.

En la sección siguiente se detalla los resultados de encuestas realizadas por la SETECI para identificar el nivel de eficacia de la ayuda a nivel local y se presenta la División del Trabajo como medida de mejoramiento de la eficacia.

El capítulo concluye con un ejercicio práctico de medición de fragmentación de la ayuda por sectores mediante la utilización de los índices de Herfindahl y de fragmentación de Nadoll y Husaain, los mismos que ayudaran a comprender si es que en realidad la fragmentación es un problema presente en el Ecuador.

3.1. Tendencias delaEducación en Ecuador

En vista de que la educación es uno de los sectores prioritarios de la cooperación a continuación se realiza un análisis del estado de situación de la educación en Ecuador, para luego proceder a realizar un análisis comparativo de la inversión de la cooperación en este sector junto con la inversión social que lleva a cabo el Estado.

En Ecuador los esfuerzos de los Gobiernos por diseñar y llevar a cabo políticas de mediano y largo plazo en el sector educación empezaron en 1992 con el Acuerdo Nacional “Educación Siglo XXI”, siguieron con el segundo Acuerdo en 1996 y con el tercero en 2004. Sin embargo, es en 2006 que se plantea un proyecto mucho más formal denominado Plan Decenal de Educación (PDE) 2006-2015 y que plantea que cada programa con sus objetivos y metas debe cumplir con las políticas definidas en el PDE y lo más importante que se le debe dar continuidad.

Se puede decir que este es un plan de escala nacional porque el Ministerio de Educación propuso esta iniciativa al Consejo Nacional de Educación, conformado por los representantes de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y presidido por el Ministerio de Educación.

Además, en la construcción de este plan se invitó a diferentes actores para definir los lineamientos a seguir como: Contrato Social por la Educación³³, UNICEF, Ministerio de Economía, entre otros, y se realizaron más de 40 foros a nivel local, regional y nacional.

El PDE se compone de ocho políticas primordiales que enmarcan las acciones a realizarse entre 2006 y 2015:

³³ Es un movimiento ciudadano creado en el 2002 para promover el derecho a la educación de calidad en América Latina y para vigilar el cumplimiento de políticas públicas en los proyectos educativos. <http://www.contratosocialecuador.org.ec/>

1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

En el marco del PDE y de otros acuerdos internacionales adoptados por el Ecuador en materia de educación, tanto el Presupuesto General del Estado como el Presupuesto para el Sector Social han aumentado desde el año 2000 al 2010 alrededor de 6 veces en el primer caso y 12 en el segundo, de igual manera el presupuesto para el sector educación al 2010 aumentó en \$ 2.700 millones respecto al 2000. Entre todos los rubros de gasto designados en el PGE en 2010, en primer lugar se encuentra los flujos destinados al Tesoro Nacional con \$ 8.388 millones y en segundo lugar la educación con \$ 3.049 millones, es decir, \$ 231 millones más que 2009 (Ver Anexo D, cuadro 35).

Cuadro 18
Composición del gasto del Sector Social en el PGE del Ecuador
Millones de dólares

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educación	284	493	694	676	858	946	1.088	1.384	1.911	2.817	3.049
Salud	103	189	259	310	371	423	504	606	880	922	1.153
Bienestar Social	54	127	76	100	88	263	288	514	661	844	1.068
Desarrollo Urbano y Viv.	23	135	54	57	74	86	83	172	465	236	214
Trabajo	3	6	8	8	8	11	11	20	38	45	59
Total Sector Social	467	949	1.091	1.151	1.400	1.729	1.976	2.696	3.956	4.864	5.543
Total PGE	3.373	5.489	5.506	6.188	7.323	7.915	9.618	10.014	17.936	18.834	20.894

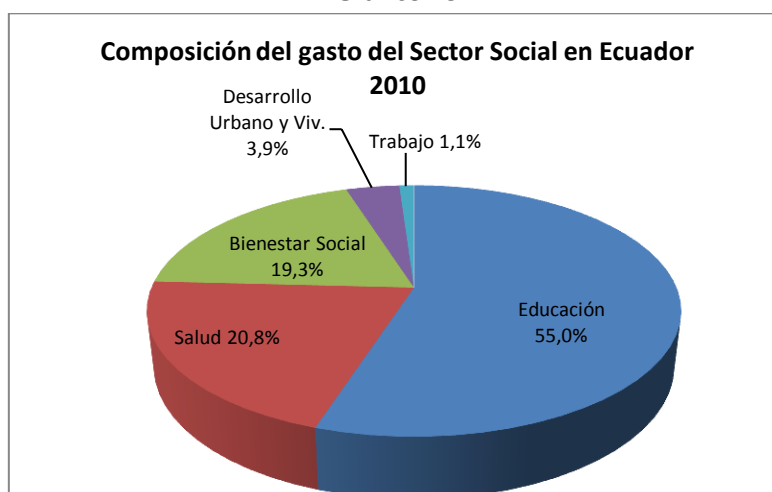
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Karina Morillo.

En el año 2010 se dirigió a la educación el 55% del monto total del presupuesto del sector social (conformado por el sector educación, salud, bienestar social, desarrollo urbano y vivienda y trabajo), mientras en el mismo año la educación representó el 15% del total del PGE.

Esto indica la importancia que el Estado está dando al sector como un componente importante para el desarrollo del país, al igual que los organismos de cooperación dirigen gran porcentaje de su ayuda a mejorar la calidad educativa y a hacer posible que más personas tengan acceso a una educación formal.

Gráfico 23



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Karina Morillo.

En cuanto a la octava política del PDE, el país debería alcanzar el 6% de participación del sector educación en el PIB hasta el 2015 o haber aumentado el 0,5% anual hasta el año 2012. No obstante, la educación en el PIB llegó a representar el 4,5% al 2010 y 4,6% en el 2011 y 2012 aunque todavía el Gobierno tiene tres años para llegar a esta meta. La segunda condición de aumentar 0,5% anual de participación no se cumplió en 2006, 2007 ni en 2008 aunque en 2009 el sector incrementó 1,4 puntos porcentuales como tratando de compensar los años pasados y con el ánimo de cumplir la meta al 2015.

Los esfuerzos realizados en este sector son representativos pues entre 1995 y 2010 el presupuesto del sector educación pasó de ser el 2,6% del PIB al 4,5% y aumentó \$ 2.508 millones en el Presupuesto General del Estado.

Cuadro 19

Participación del sector educación en el PGE y en el PIB del Ecuador

Porcentajes

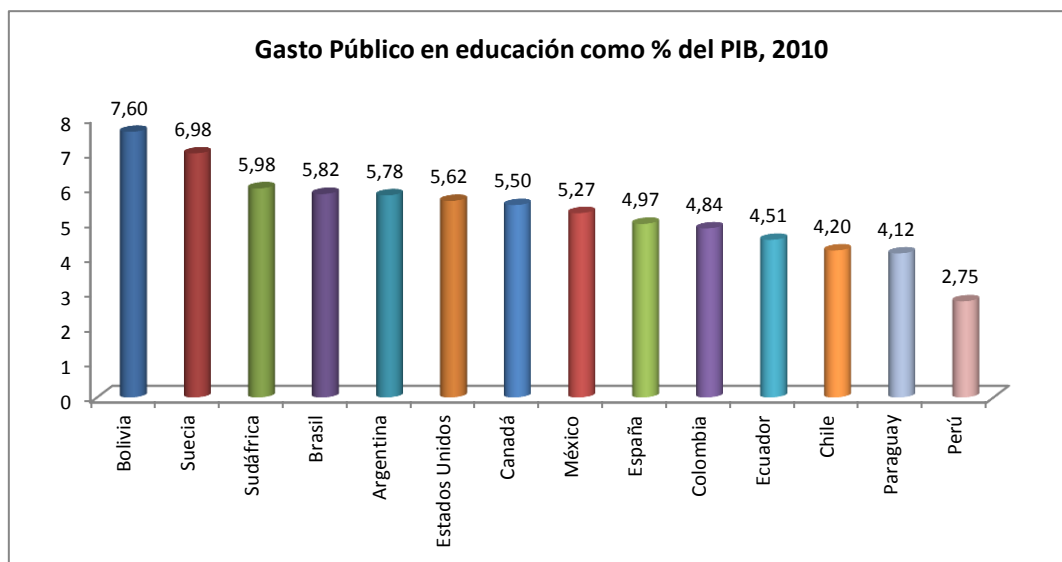
Año	Educación / PIB	Educación / PGE
1995	2,68	16,34%
1996	2,81	17,40%
1997	2,18	13,98%
1998	2,63	18,29%
1999	2,17	12,74%
2000	1,55%	8,41%
2001	2,01%	8,98%
2002	2,43%	12,61%
2003	2,08%	10,92%
2004	2,35%	11,72%
2005	2,28%	11,95%
2006	2,33%	11,32%
2007	2,71%	13,82%
2008	3,09%	10,66%
2009	4,51%	14,96%
2010	4,51%	14,59%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Karina Morillo.

Comparando las estadísticas de gasto la región, se encuentra que Bolivia fue el país que invirtió 3 puntos porcentuales más que el Ecuador en 2010 y 1,78% más que Brasil. Como ejemplo de países adelantados, en el gráfico se presentan países como Suecia, Sudáfrica, Estados Unidos y Canadá que invierten 7%, 6%, 5,6% y 5,5% de su PIB respectivamente en el sector educación. Estos porcentajes provenientes de países adelantados son representativos y alentadores pues dan a relucir que los países latinoamericanos si pueden llegar a alcanzar dichos valores.

Gráfico 24



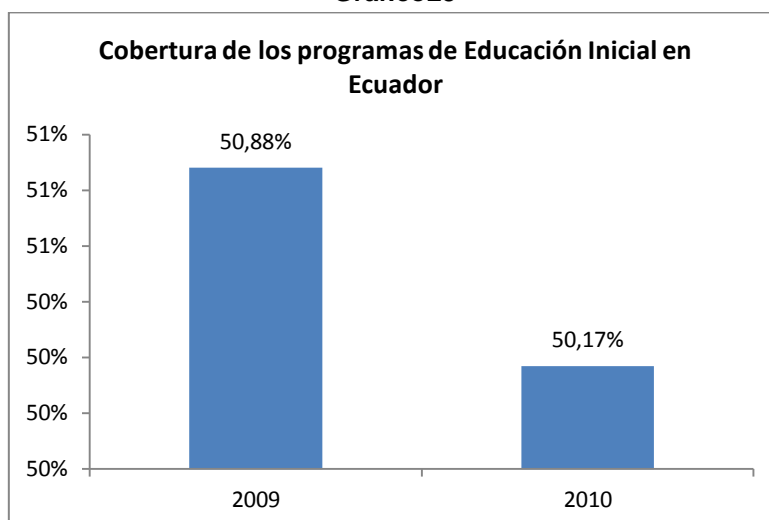
Fuente: UNESCO, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Karina Morillo.

La primera política del PDE intenta que al 2015 el Ecuador haya alcanzado el 100% de cobertura de la educación inicial de niños menores a 5 años. Tanto el Ministerio de Educación como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) al 2010 cubrieron el 50,17% de la población entre 3 y 4 años que ingresaron a instituciones públicas. Este porcentaje refleja que no todos los niños en ese rango de edad tienen acceso a la educación inicial y a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Educación aún no se tiene información del porcentaje que cubre la oferta privada. Aunque no se cuente con la información completa, la UNESCO en 2010 aclaró la importancia de la educación inicial: “El facilitar el acceso de niñas/os a estructuras de enseñanza preescolar puede mitigar las desventajas sociales y mejorar el aprovechamiento escolar en la enseñanza primaria” (Educiudadanía³⁴, 2011)

³⁴ Educiudadanía es una iniciativa promovida desde la sociedad civil a través de cinco instituciones entre universidades y ONG para monitorear el PDE: Grupo Faro, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Diagonal-Capítulo Ecuador, CARE – Ecuador (ONG), Save the Children (ONG) y el financiamiento de la iniciativa proviene de la Unión Europea.

Gráfico25



Fuente: Ministerio de Educación, base de datos Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), 2011. INFA (MIES) 2011, cobertura 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) diciembre 2010.

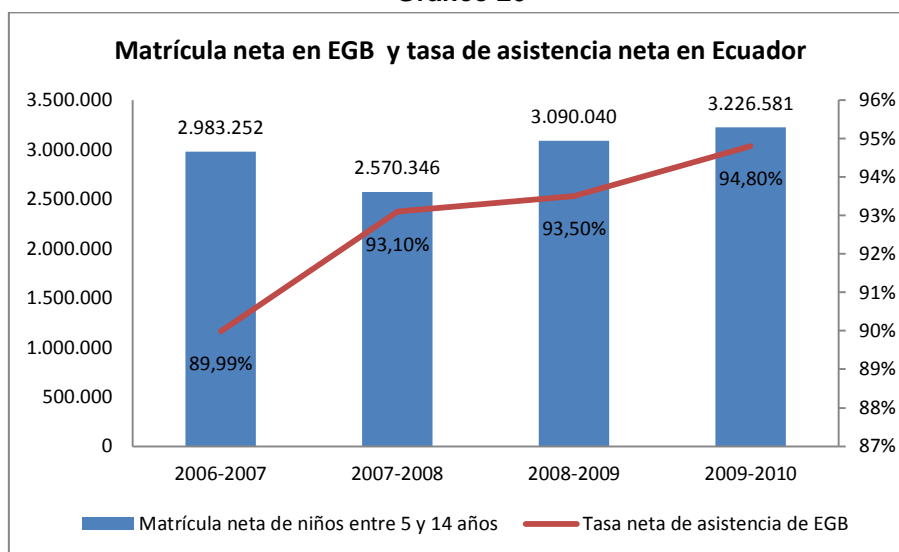
Elaboración: Educidadanía.

Nota: Cobertura de niños menores de 5 años en educación inicial por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Otro indicador del estado de la educación en el Ecuador y que forma parte del PDE es el nivel de matriculación en Educación General Básica (niños entre 5 y 14 años 11 meses de edad y cursos de primero a décimo) y la tasa neta de asistencia. Estos dos indicadores son de vital importancia porque de aquí se extrae que el 94,8% de la población en edades entre 5 y 14 años asisten a algún centro de enseñanza general básica y por tanto que el 5,2% (alrededor de 150.000) de niños y jóvenes del Ecuador no tiene acceso a la educación que le corresponde a su edad. Además, al 2010 los estudiantes que asisten a la EGB representa el 91% del total de estudiante matriculados, lo cual quiere decir que el rezago³⁵ del rango de edad alcanza el 9%, aunque si se analiza cada uno de los 10 niveles de la EGB el rezago será mucho mayor (Educidadanía, 2011).

³⁵ Rezago educativo se refiere al número de personas que durante su formación educativa tienen algún atraso frente a las personas de su misma edad. Este indicador significa problemas de exclusión en el futuro de quien lo sufre y lo vuelve es más vulnerable a desertar del sistema formal de educación (Educidadanía, 2011).

Gráfico 26

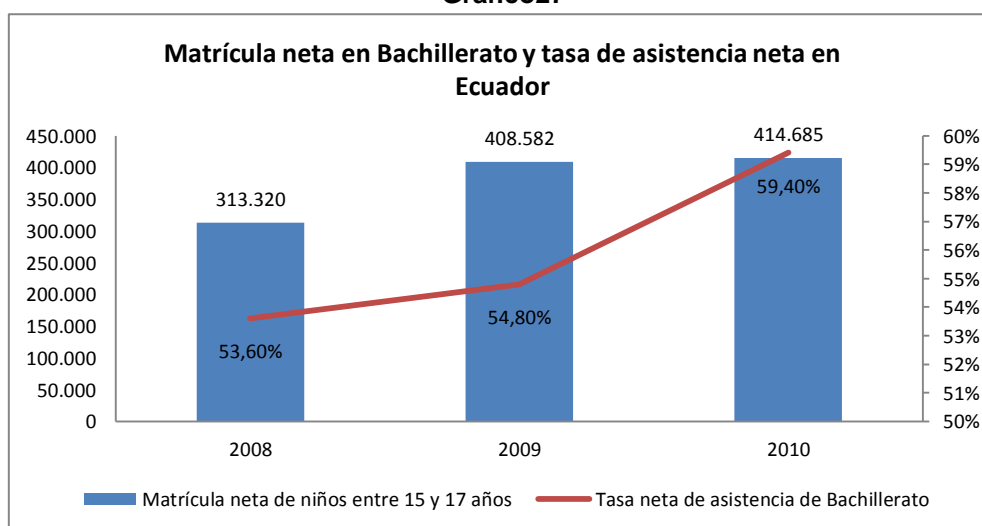


Fuente: Educiudadanía.

Elaboración: Karina Morillo.

El escenario de educación se torna menos alentador a nivel del bachillerato (últimos tres años de educación regular) pues presenta la tasa más baja de cobertura, al 2010 se matricularon 640.835 estudiantes en el Bachillerato de los cuales solo el 65% pertenecen al rango de edad entre 15 y 17 años 11 meses (Educiudadanía, 2011). La tasa de asistencia neta de 2010 fue del 59,4% que está muy por debajo de la asistencia en el sistema de educación general básica de 94,80%. Al momento los esfuerzos del Ministerio de Finanzas se concentran en atraer a los jóvenes del rango de edad correspondiente al bachillerato y que estos permanezcan en el sistema, uno de los cambios realizados para lograr este objetivo es el nuevo Bachillerato Universal Unificado que pretende ofrecer una formación homogénea y que les permitirá a los estudiantes de colegios fiscales superar barreras que enfrentan antes de entrar a las universidades³⁶.

Gráfico 27



Fuente: Educiudadanía.

Elaboración: Karina Morillo.

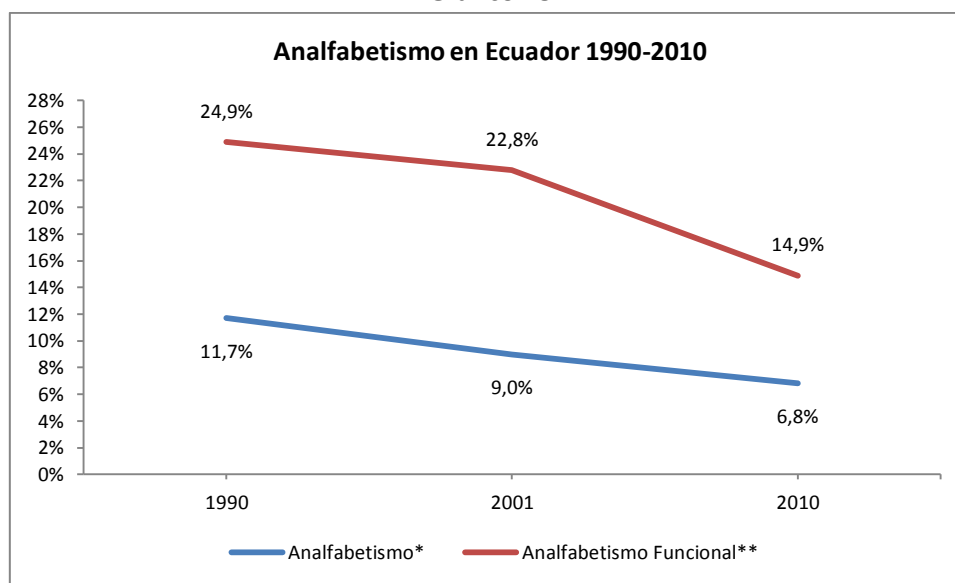
³⁶Ecuadorenvivo (octubre, 2011).

El problema del analfabetismo es una situación que todos los países del mundo desean erradicar pues además de ser un derecho de todas las personas, también garantizaría su inclusión en los aspectos productivos y sociales que les son negados al no tener una educación básica. En Ecuador el objetivo de erradicar el analfabetismo depende mucho de las políticas del PDE porque este depende de lograr que más personas ingresen al sistema de educación formal, que lo terminen y que desaparezca el rezago educativo.

Los resultados de analfabetismo en el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el INEC reflejan un 6,8% de la población de 15 años y más que no saben leer y/o escribir a nivel nacional, y un 15% de la población con analfabetismo funcional, es decir, que a pesar de tener tres años o menos de escolaridad primaria no pueden entender lo que leen o no se pueden dar a entender por escrito o no pueden realizar operaciones matemáticas básicas, además cabe indicar que el analfabetismo funcional es más frecuente en las mujeres que en los hombres y por tanto toda política enfocada a acabar con este problema debe tener muy en cuenta los problemas específicos de cada género.

Según el Informe del PDE elaborado por Educidadanía en 2011³⁷, se afirma que para superar cualquiera de los tipos de analfabetismo se requiere de incentivos a los estudiantes para que no abandonen sus estudios y de una mejora importante en la calidad de la educación en todos los niveles (Educidadanía, 2011).

Gráfico 28



Fuente: Censo de Población y Vivienda - INEC, SIISE.

Elaboración: Karina Morillo.

* Personas de 15 años o más que no saben leer y/o escribir.

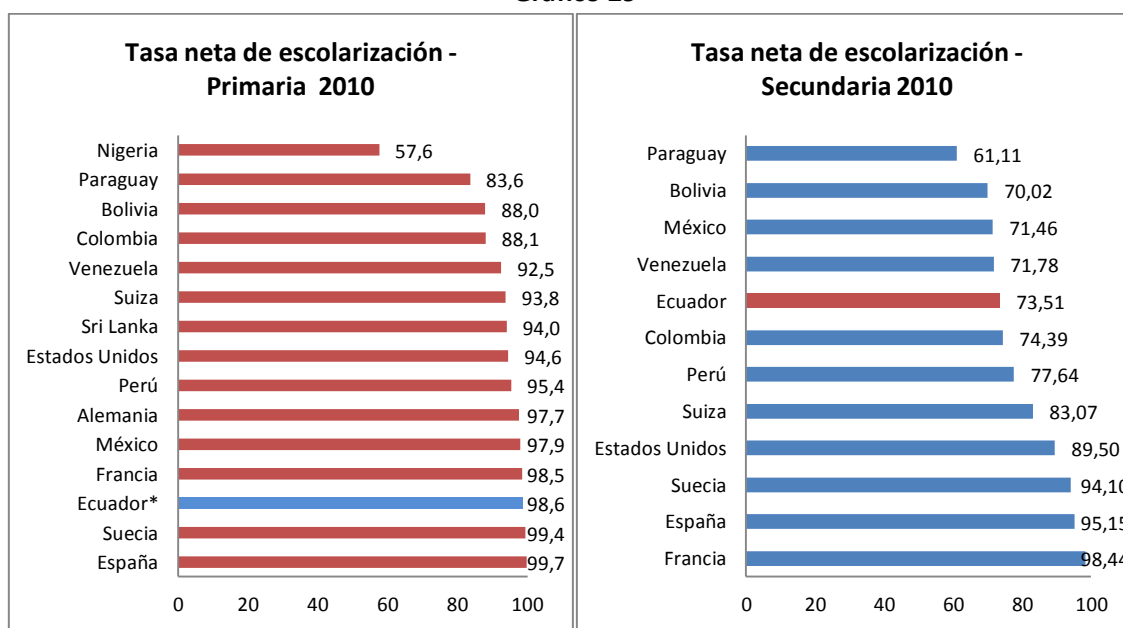
** Personas de 15 años y más que tienen tres años o menos de escolaridad primaria.

El mejoramiento de la calidad de la educación es uno de los grandes objetivos del Gobierno y para alcanzarlo se enfoca (entre algunas de las variables) en reducir las causas del abandono escolar que se ve reflejado en la tasa neta de escolarización y en otros indicadores.

³⁷ En este Informe también se señala que al 2015 la meta del PDE en cuanto a erradicación del analfabetismo se ubicará en 7,14%, quedando lejos del objetivo inicial del 4% para ese año.

Según la UNESCO, la tasa neta de escolarización (el porcentaje de personas que estudian la primaria respecto al total de la población que está en edad de estudiar la primaria) de Ecuador fue de 98,6% en 2010, un porcentaje bastante alto y muy cercano al de países adelantados como Suecia (99,4%) y España (99,7%). En cuanto a la secundaria, el Ecuador está rezagado con un 73,5% de la población frente a Suecia (94,10) y está por delante de Paraguay (61,1%) y Bolivia (70%) que son los dos países de la región que están en los últimos lugares en ambos niveles de educación. Esto quiere decir que en el Ecuador las personas se ven motivadas a ingresar a la primaria pero no todos ingresan a la secundaria y es precisamente a este nivel que se deben plantear políticas y medidas que incentiven a los jóvenes a ingresar a los centros de enseñanza de nivel secundario.

Gráfico 29



Fuente: UNESCO.

Elaboración: Karina Morillo.

3.2. Educación en la cooperación internacional

En el ámbito de la cooperación se han emprendido algunas iniciativas para promover una mejor educación a nivel internacional, uno de los proyectos emblemáticos de la UNICEF fue el Programa de Educación para Todos creado en 1989 cuando su Director M. James Grant propuso a las autoridades del PNUD, de la UNESCO y del Banco Mundial, impulsar una conferencia mundial que encare las necesidades educativas fundamentales (Sanzs, 2000). Pero no es hasta el año 2000 en el Foro Mundial de la Educación en Dakar (del cual Ecuador formó parte), que se realiza el pronunciamiento Latinoamericano sobre la educación para llamar la atención de los actores de la cooperación:

Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos

Pedimos a los organismos internacionales revisar su papel en la definición de políticas educativas y en su concreción a nivel regional y nacional. Vemos con preocupación el creciente protagonismo de dichos organismos, sobre todo de la banca internacional, como organismos ya no sólo de financiamiento sino de asesoría técnica, investigación, monitoreo y evaluación. Nos preocupa el “pensamiento único” instalado en la educación en los últimos años, el fuerte sesgo economicista y el peso de lo administrativo como componente central de la reforma educativa. La necesidad de revisar el modelo tradicional de cooperación internacional, sobre todo en el campo de la educación, viene siendo

planteada por estudiosos y especialistas de todo el mundo, e incluso por las propias agencias de cooperación. Su papel debe ser el de impulsores, facilitadores, comunicadores y catalizadores. Convocamos a nuestros gobiernos y sociedades nacionales a recuperar el liderazgo y la iniciativa en materia educativa, a desarrollar una masa crítica de profesionales y especialistas de la máxima calidad, y a consolidar una ciudadanía informada capaz de participar significativamente en el debate y la acción educativa. Después de un período de fuerte uniformación de la política educativa y de simplificación de los procesos educativos, es indispensable recuperar la capacidad para pensar y actuar a partir de lo mejor del conocimiento acumulado y de las especificidades de cada contexto nacional y local (Torres, 2001: 1).

Sin duda alguna, esta declaración fue un llamado de atención a todas las organizaciones y países inmersos en la cooperación internacional para que redirijan sus acciones hacia un tipo de asistencia educativa que sea de calidad y que logre ser eficiente y eficaz. Además, puso al descubierto las preocupaciones, visiones y necesidades de América Latina en materia de educación y de cooperación.

En 2001 se llevó a cabo otra declaración importante en el seno de la VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII), convocada por la Oficina Regional de la UNESCO:

Declaración de Cochabamba

Que los países de América Latina y el Caribe requieran contar con una renovada cooperación internacional que contribuya a llevar a cabo las tareas y los propósitos de la presente Declaración, fortaleciendo la capacidad nacional de decisión y ejecución. Por este motivo, además de tomar como marco de referencia la Declaración de Dakar, es importante sumar a este proyecto las iniciativas hemisféricas como la Cumbre de las Américas, y las internacionales que han permitido sumar nuevos actores y enriquecer los proyectos de desarrollo educativo.

La vigencia de estos compromisos y acuerdos demandan que mantengamos relaciones sólidas y positivas con agencias de cooperación e instituciones internacionales que apoyan técnica y/o financieramente proyectos de desarrollo educativo en la Región, incentivando la responsabilidad y la rendición de cuentas de estas instituciones por los resultados de su cooperación. Debe haber un esfuerzo mayor para que estas agencias y organismos internacionales respeten las prioridades, intereses y características de cada nación (Torres, 2001: 1).

Estos llamados de atención que se hacen en las diferentes conferencias sobre educación, se las realiza porque la cooperación internacional, como señala Torres (2001), ha sido invisible y lejana para la mayoría de personas y el pensamiento generalizado es que este tipo de cooperación podría ser más la causa del problema educativo antes que la solución y que este es además un fenómeno mundial y no preponderantemente latinoamericano.

Para rectificar el camino que la cooperación estaba tomando, es que surge en 2008 una iniciativa en el Plan de Acción de Accra en beneficio no solo del sector de educación sino también de los otros sectores prioritarios, esta es la iniciativa de la división del trabajo a nivel mundial. Con esta propuesta se espera generar una visión más renovada de la cooperación para evitar el problema de la fragmentación de la ayuda que es causada por la proliferación de los donantes y de las propuestas, en este sentido la OCDE (2009: 3) se refiere al tema:

La Declaración de París aprobada en 2005 reconoce que el carácter excesivamente fragmentado de la ayuda en los planos mundial, nacional y sectorial menoscaba considerablemente su eficacia. Para solucionar este problema sugiere “una división del trabajo más eficaz”.

La división del trabajo se refiere a la racionalización y coordinación de la asistencia de los donantes, por ejemplo reduciendo el número de donantes que intervienen en cada sector, ámbito o tema, o el número de sectores, ámbitos o temas en los que se centra un donante en un determinado país socio. En la Declaración de París se insta a los donantes a especializarse en ámbitos en los que poseen ventajas comparativas y a trabajar en colaboración, por ejemplo mediante enfoques programáticos y la cooperación mediante delegación. La Declaración de París reconoce que una actitud pragmática de los donantes y de los países socios respecto de la división del trabajo contribuye a aumentar la complementariedad, mejorar la alineación y reducir los costos de transacción.

Un ejemplo de la puesta en marcha de la división del trabajo es la constitución de la “EU Fast Track Initiative on Division of Labour”, cuyo propósito en 2008 fue implementar el Código de Conducta de la División de Trabajo de la UE y que tuvo como objetivo obtener mejores resultados de desarrollo a través de ayuda más efectiva (OCDE, 2008). Esta iniciativa llevó a otros 31 países, entre ellos Ecuador, a adelantar acciones sobre el tema (Molina, 2013). En vista de la disposición de los países donantes y receptores de aplicar esta propuesta, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda de la OCDE aprobó en 2009 los ocho principios sobre buenas prácticas en la división de trabajo, para que de esta manera los países puedan implementar la propuesta correctamente.

Principios de la División del Trabajo (OCDE, 2009):

- 1) Liderazgo del país socio: el proceso de división de trabajo debe ser administrado por el país socio y entablar el diálogo con los donantes de manera transparente. Este principio insta a los gobiernos a emprender y supervisar el proceso ya que esto va a determinar la forma en que los donantes apoyan la estrategia de desarrollo nacional, pero también da lugar a la posibilidad de que exista un donante que dirija el proceso y de ser así los donantes deben cooperar en la conducción como se definida en el contexto nacional.
- 2) Racionalizar la ayuda: si los donantes racionalizan sus actividades los resultados pueden mejorar a) al aumentar el rendimiento ya que los donantes van a concentrar los recursos en menos sectores, b) al conseguir mejores resultados de su labor al trabajar más en lo que mejor saben hacer, c) al eliminar la duplicación de esfuerzos, d) al reducir los costos administrativos de los países receptores.
- 3) Debe ser un compromiso entre los países socios y los donantes el evitar la fragmentación y la duplicación, esto se puede lograr si el país receptor logra cartografiar la situación de los donantes, de los programas y de las ventajas comparativas y tener un sistema de información confiable y actualizado que logre advertir a los receptores y a los donantes sobre superposiciones y lagunas en los sectores de atención.
- 4) Flexibilidad y pragmatismo: deben ser los componentes esenciales del proceso de división de trabajo entre los donantes y los países socios ya que al principio cualquiera de los actores podrían no estar de acuerdo sobre quién será un donante principal en un sector, entre otros posibles desacuerdos.
- 5) Desarrollo de las capacidades: uno de los objetivos de la división del trabajo es que la supervisión de la ayuda esté en manos nacionales y de no existir esa gestión, los donantes deben tratar de generar que la administración provenga del país receptor y no de los donantes.
- 6) Impacto neutro sobre el volumen de ayuda: la división del trabajo no debe disminuir la cantidad de ayuda para los países receptores, de hecho se espera que con este proceso el

volumen de ayuda aumente debido a una mejor coordinación se pueden aumentar los recursos de ejecución y reducir los de administración y los gastos generales.

- 7) Seguimiento y evaluación: el seguimiento, evaluación y rendición ayudan a legitimar el proceso.
- 8) Comunicación: para enriquecer el proceso la división del trabajo debe incorporar a políticos, órganos legislativos y sociedad civil para aprovechar el intercambio de puntos de vista y experiencias.

3.2.1. Cooperación en educación en Ecuador

Los dos focos de atención de la cooperación internacional en el Ecuador son los sectores de bienestar social y educación, y son justamente las estadísticas de analfabetismo, cobertura, escolaridad e inversión las que confirman la necesidad del Ecuador de recibir inversión social del Gobierno y ayuda del exterior como un complemento que sirva para mejorar los indicadores de educación y de calidad de vida de las personas.

La cooperación internacional no reembolsable en educación se refiere a los recursos invertidos en cobertura, infraestructura, equipamiento, gestión, universalización, educación superior, ciencia y tecnología (SETECI, 2011b). Entre 2003 y 2010 la cooperación internacional se ha incrementado significativamente especialmente en los sectores de bienestar social (\$ 57 millones), educación (\$ 39 millones), ambiente (\$ 27 millones), apoyo productivo (\$ 26 millones), y comercio exterior (\$ 24 millones). Al 2010, el sector educación se ubicó segundo en orden de recepción con \$ 57,7 millones luego de bienestar social y antes del sector ambiente.

Cuadro 20
Cooperación Internacional No Reembolsable por sectores en Ecuador
Millones de dólares

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bienestar social	24,4 ¹	27,6	47,1	52,5	67,6	51,6	40,5	81,5
Educación	17,9	19,7	16,5	34,1	25,4	41,6	35,4	57,7
Ambiente	25,3	33,6	40,9	33,0	32,6	49,1	31,5	53,0
Salud	15,4	12,4	19,2	18,8	24,5	41,2	63,6	29,0
Comercio exterior ³	3,3	4,1	12,1	11,4	10,7	8,5	11,7	27,4
Apoyo productivo					10,4	14,4	13,2	26,2
Agropecuario	13,8	20,0	19,0	24,6	3,2	4,2	18,4	22,1
Recursos naturales y energía					0,19 ²	0,64 ²	1,15 ²	12,7
Administrativo					8,6	16,5	12,0	9,1
Desarrollo urbano y vivienda	8,4	9,1	16,4	27,6	2,8	3,4	5,5	8,7
Otros	58,7	61,3	87,3	87,3	65,7	71,9	55,7	45,4
Total general	167,2	187,8	258,5	289,3	251,6	303,0	288,6	372,7

Fuente: Informe de Cooperación Internacional 2006-2007 INECI, Informe de Cooperación Internacional 2007-2009 AGEI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

¹ Corresponde al sector bienestar social.

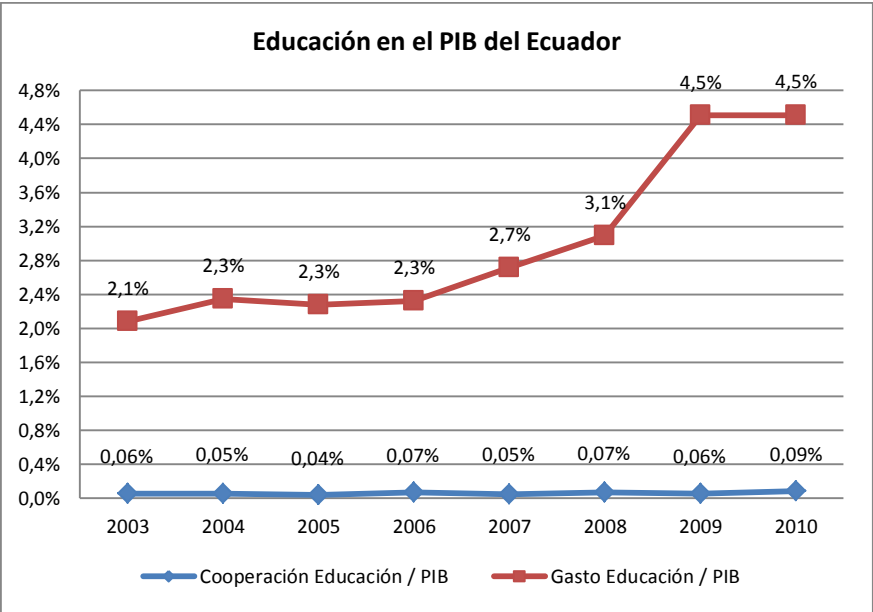
² Corresponde al sector energía.

³ Incluye industrialización, pesca y competitividad.

Como se aprecia en el gráfico, la inversión que el Estado realiza en educación respecto al PIB ha crecido 2,4 puntos porcentuales desde 2003 al 2010, reflejando en la tendencia del gráfico la

disposición de seguir incrementando este porcentaje tal y como se establece en el PDE. Por su parte, la cooperación internacional direccionada a la educación no llega ni siquiera al 1% del PIB y es muy probable que no llegue en los siguientes cinco o diez años, ya que en los ocho años estos recursos no han aumentado más de 0,03%.

Gráfico 30

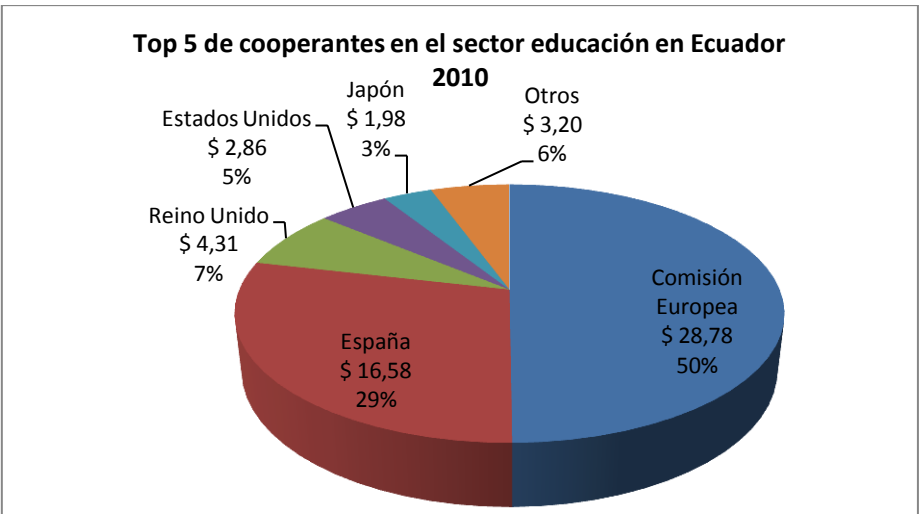


Fuente: Banco Central del Ecuador, INECI, AGECI, Informe de Cooperación 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

En cuanto a los principales cooperantes, el Ecuador se beneficia de la ayuda internacional en educación en primer lugar de la Comisión Europea que en 2010 aportó \$ 28 millones en educación y representó el 50% del total de recursos captados. España es el segundo cooperante del sector educación con el 29%, Reino Unido aportó en menor medida el 7% del total y Estados Unidos y Japón aportaron juntos el 8% de la cooperación recibida. Otros cooperantes entre bilaterales, organismos multilaterales y ONG cooperaron con montos menores a \$ 1 millón en 2010.

Gráfico 31

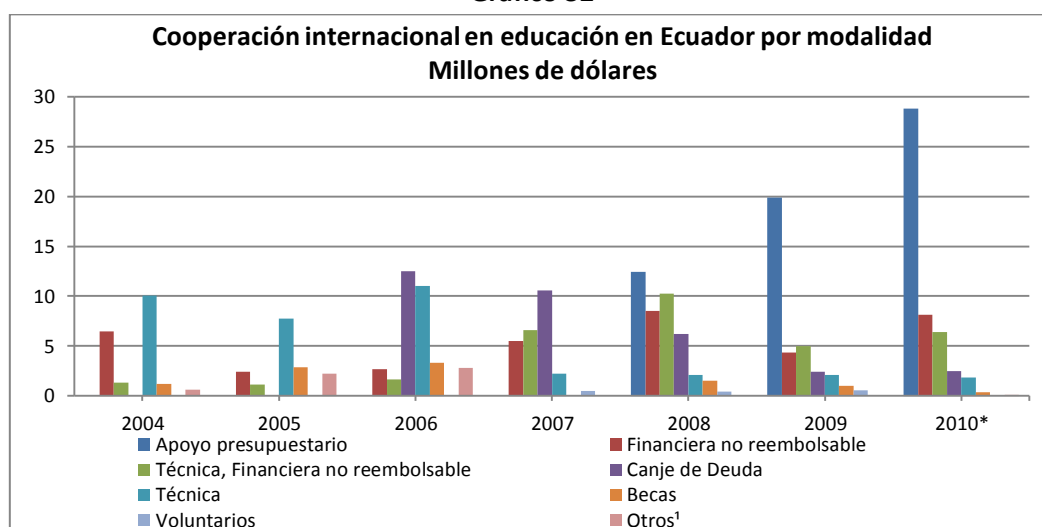


Fuente:Base de datos INECI y AGECI, Informe de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Las principales modalidades de intervención de la cooperación internacional en educación se agrupan entorno al apoyo presupuestario (modalidad relativamente nueva en el sector educación que se aplica desde 2008), a la cooperación financiera no reembolsable aplicada en todo el período de análisis 2004-2010, a la cooperación técnica con financiamiento no reembolsable³⁸, al canje de deuda que se utiliza desde 2006 en el país y que al 2010 suma \$ 34 millones, a la cooperación técnica que entre 2004 y 2010 se redujo en \$ 8 millones hasta ubicarse en \$ 1,83 millones en 2010 y a las becas que suman \$ 10 millones en los siete años analizados en el gráfico.

Gráfico 32



Fuente: Base de datos INECI, AGECI y SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

¹ Incluye ayuda descentralizada, donaciones, financiera no reembolsable descentralizada, cooperación sur-sur, cooperación en becas del sur, donaciones técnica, técnica financiera no reembolsable becas, técnica sur-sur.

*Datos no definitivos

La asistencia en educación a nivel provincial se enfocó al 2010 en otorgar recursos a Pichincha (\$ 3 millones), Esmeraldas (\$ 2,89 millones), Manabí (\$ 2,73 millones), Guayas (\$ 2,50 millones) y Carchi (\$ 2,08 millones), entre las cinco provincias con mayores montos recibidos en ese año. Entre algunos de los proyectos en los que se invirtieron dichos recursos están: talleres de capacitación, canje de deuda para la creación de escuelas, construcción de aulas, fortalecimiento de la calidad educativa, capacitación de docentes, construcción de infraestructura de centros educativos, entre otros.

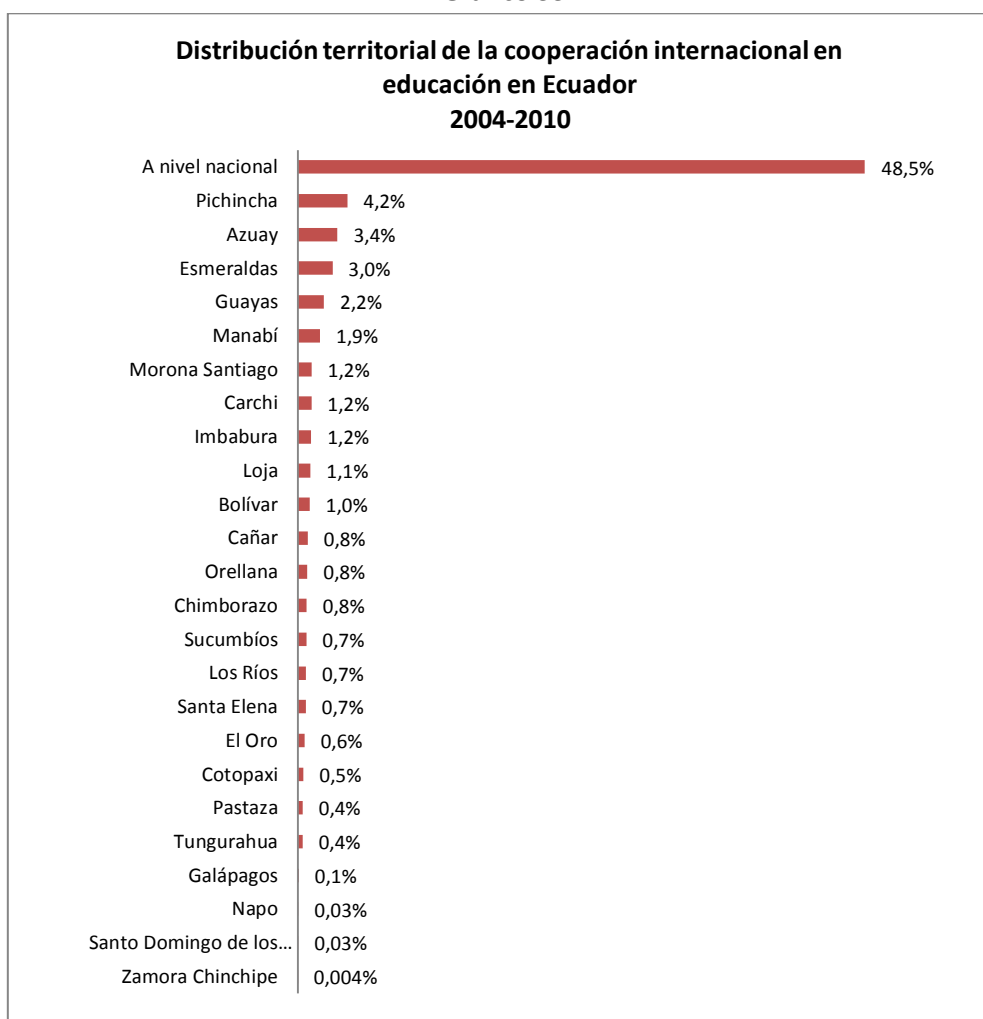
Entre 2004 y 2010 las provincias de Pichincha, Azuay, Esmeraldas, Guayas y Manabí recibieron el 15% de la ayuda total, mientras Zamora Chinchipe, Santo Domingo de los Tsáchilas³⁹, Napo, Galápagos y Tungurahua recibieron tan solo el 0,6%. Además, 11 de las 24 provincias no recibieron más de un millón de dólares en el período mencionado.

Por otro lado, es mayor la cantidad de recursos otorgados para ser ejecutados a nivel nacional (48%) que a nivel provincial.

³⁸ Es un subsidio que las instituciones financieras internacionales otorgan a un país para sus actividades de cooperación técnica (BID <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/cooperacion-tecnica-6042.html>)

³⁹ Se convirtió en provincia en noviembre de 2007.

Gráfico 33



Fuente: Base de datos INECI y AGECI, Reporte de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Es importante comparar los montos que el sector educación recibe en el Ecuador por parte del Estado y por parte de los cooperantes internacionales, a simple vista el cuadro siguiente refleja el predominio de los recursos estatales sobre los de cooperación. Por un lado, el 20% de los recursos del Presupuesto General del Estado en educación se invirtió en 2 de las 24 provincias (Pichincha y Guayas) entre 2006 y 2009, mientras que el 20% de los recursos de cooperación se dividió entre 13 provincias (Azuay, Pichincha, Esmeraldas, Morona Santiago, Guayas, Imbabura, Orellana, Manabí, Bolívar, Pastaza, Cañar, Chimborazo y Loja).

Este hecho implica que los determinantes que el Estado y los cooperantes toman en cuenta para invertir en educación no son los mismos, de hecho, el 20% que el Estado invierte en tan solo dos provincias se puede explicar en que estas son precisamente las que concentran el 43% de la población del Ecuador. Mientras que si se analiza las provincias receptoras del 20% de cooperación internacional, 7 de las 13 se ubican en el rango más alto de pobreza por ingresos de 2009 (de 48,4% a 64,9%), las 4 siguientes se ubican en el segundo rango de pobreza de (33,4% a 48,3%) y las otras tres provincias están en el rango inferior de pobreza de 21% a 33,3% (INEC, 2012), esto refleja un mayor énfasis de cooperar en aquellas provincias donde la pobreza se concentra.

Cuadro 21
Cooperación internacional y presupuesto devengado en educación por provincias del Ecuador
Período 2006-2009
Millones de dólares

Provincia	Presupuesto devengado en educación	Porcentaje
Pichincha	720,4	14%
Guayas	654,5	13%
Manabí	552,0	11%
Loja	384,5	7%
El Oro	310,2	6%
Chimborazo	280,8	5%
Azuay	280,6	5%
Los Ríos	262,7	5%
Tungurahua	209,2	4%
Esmeraldas	205,5	4%
Imbabura	195,0	4%
Cotopaxi	187,1	4%
Bolívar	140,3	3%
Carchi	129,1	3%
Cañar	128,1	2%
M. Santiago	95,7	2%
Napo	87,3	2%
Z. Chinchipe	75,1	1%
Sucumbíos	73,1	1%
Pastaza	69,0	1%
Orellana	46,2	1%
Galápagos	42,9	1%
Santa Elena	15,7	0,3%
Sto. D. Tsáchilas	0,0	0%
Total general	5.145,08	100%

Provincia	Cooperación internacional en educación	Porcentaje
Azuay	5,3	4%
Pichincha	3,9	3%
Esmeraldas	3,6	3%
M. Santiago	2,5	2%
Guayas	2,3	2%
Imbabura	1,8	1%
Orellana	1,6	1%
Manabí	1,6	1%
Bolívar	1,5	1%
Pastaza	0,9	1%
Cañar	0,8	1%
Chimborazo	0,8	1%
Loja	0,8	1%
Carchi	0,6	0,5%
Tungurahua	0,5	0,4%
Cotopaxi	0,4	0,3%
Napo	0,1	0,1%
Sto. D. Tsáchilas	0,1	0,04%
El Oro	0,04	0,03%
Santa Elena	0,02	0,01%
Galápagos	0,0	0,0%
Los Ríos	0,0	0,0%
Sucumbíos	0,0	0,0%
Z. Chinchipe	0,0	0,0%
A nivel nacional	57,4	42%
Cantonal	34,4	25%
Regional	15,3	11%
Total general	136,5	100%

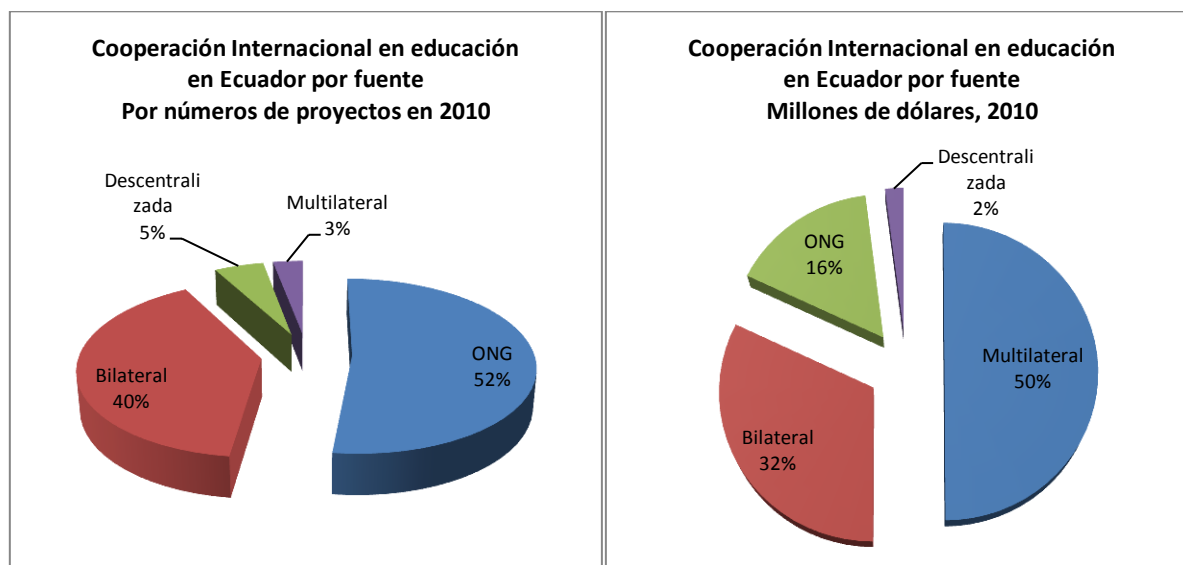
Fuente: Base de datos INECI y AGECI, Reporte de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI, Educidadanía.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: La inversión del Presupuesto en educación por provincias es una participación estimada.

Las fuentes más importantes del sector educación en Ecuador al 2010 por número de proyectos fueron: ONG con 52%, bilateral 40%, descentralizada 5% y multilateral 3%. Pero si se analiza las principales fuentes en educación por montos, la ayuda multilateral se ubica primera representando el 50% del total, seguida por la ayuda bilateral con el 32%, ayuda de las ONG con 16% y la ayuda descentralizada con el 16%.

Gráfico 34



Fuente: Reporte de Cooperación Internacional 2010-2011 SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Además de conocer las fuentes que desembolsan la ayuda externa, es también importante identificar los tipos de ejecutores que llevan a cabo los programas de desarrollo educativo en el país, pues no siempre las fuentes son los mismos ejecutores de la ayuda. En el caso de la educación el Gobierno Central fue el primer ejecutor de la cooperación entre 2007 y 2010 aumentando en cada año los montos de ejecución a su cargo, las ONG internacionales ejecutaron en ese mismo período el 16% de los recursos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cambio disminuyeron de manera importante los recursos a ejecutarse y alcanzaron el 10% y el 12% se ejecutó entre organismos internacionales y ONG locales.

Cuadro 22

Cooperación Internacional en educación en Ecuador por tipo de ejecutor
Millones de dólares

Fuente de Cooperación	Desembolsos 2007	Desembolsos 2008	Desembolsos 2009	Desembolsos 2010*	2007-2010	Participación
Gobierno Central	6,64	22,17	24,08	32,63	85,52	57%
ONG internacional	4,63	5,86	4,03	9,22	23,74	16%
Gobiernos Autónomos Descentralizados	7,10	3,83	1,89	1,61	14,42	10%
Sociedad Civil	2,61	3,96	1,11	1,40	9,08	6%
Organismos Internacionales	2,12	3,40	3,16	0,08	8,76	6%
ONG local	2,18	2,26	0,92	2,96	8,33	6%
Organismo Regional		0,01	0,01	0,27	0,29	0,2%
Organismo Religioso	0,07	0,05	0,10		0,23	0,2%
Sector Privado		0,07	0,07	0,01	0,16	0,1%
Total general	25,37	41,62	35,38	48,18	150,55	100%

Fuente: Base de datos AGECI y SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

*Datos preliminares

El Ecuador en el marco de la Declaración de París emprendió por medio de la SETECI, la Evaluación de la División del Trabajo y Complementariedad de la Cooperación Internacional en el sector Educación en el año 2012. Para este cometido, la SETECI invitó a 228 actores de la cooperación entre agencias,

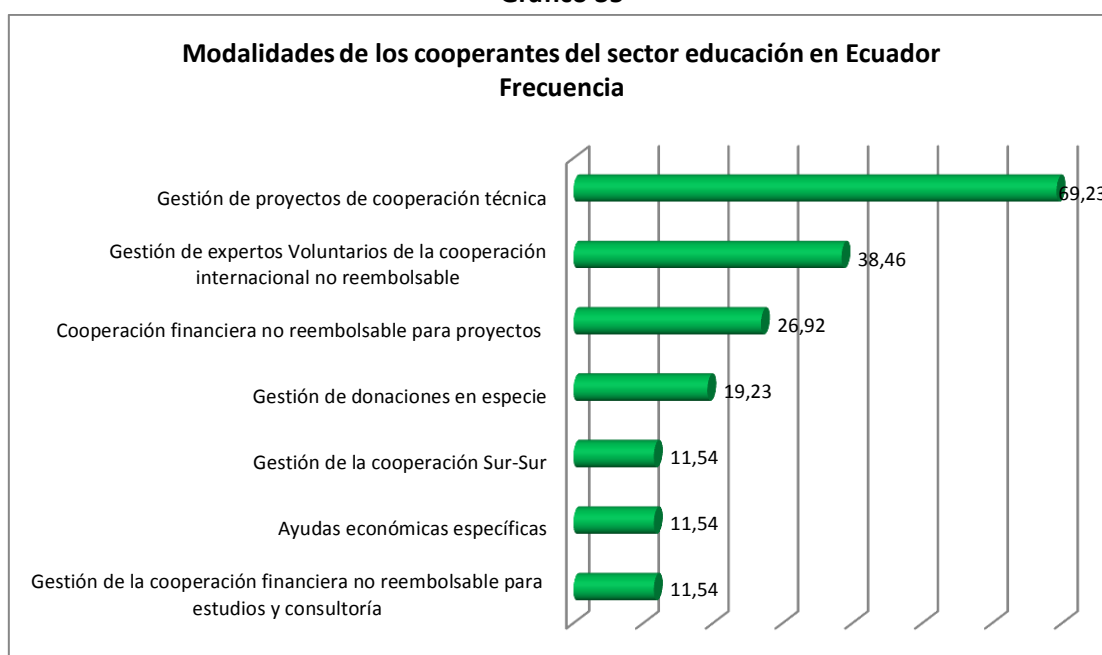
organizaciones y embajadas a participar en una encuesta en que se analizarían dos aspectos importantes de la cooperación internacional en el país (Rosero, 2013):

- División del trabajo en el sector educación
- División del trabajo en otros sectores

Del total de 228 invitados a participar en la encuesta, la SETECI recibió 52 respuestas (con lo cual los resultados del procedimiento tienen una probabilidad de certeza del 90%) y de estos el 50% se encontraban ejecutando proyectos en el sector educación.

La representante de la SETECI Gabriela Rosero, dio a conocer los resultados de los 26 cooperantes del sector educación, el 23% de estos afirmó que realizan sus actividades mediante la modalidad de apoyo presupuestario, sin embargo no supieron indicar los montos desembolsados por este concepto. El restante 77% de cooperantes indicó la frecuencia con la que realizan su gestión en las diferentes modalidades, siendo la cooperación técnica la más común, seguida por la gestión de expertos voluntarios, por la cooperación financiera no reembolsable, por ayudas económicas específicas y por último mediante la cooperación Sur-Sur.

Gráfico 35



Fuente y elaboración: SETECI.

En la encuesta también se consultó sobre los subsectores en los que se enfocan los cooperantes dentro del sector educación, resultó que la educación general básica, la formación de docentes, la educación referente al medio ambiente, el bachillerato, la educación bilingüe e intercultural, educación inicial y la pedagogía son los más frecuentes puntos de atención de los cooperantes en el Ecuador. La asistencia en becas, educación en arte, género, TIC y entre otras, son los subsectores que con menor frecuencia reciben recursos.

Cuadro 23
Subsectores de la Cooperación internacional no reembolsable en Ecuador

Subsector	Frecuencia
Educación superior en postgrado	19,23
Cobertura educativa	19,23
Investigación científica	19,23
Educación y democracia	23,08
Educación especial e inclusiva	23,08
Estándares de educación	26,92
Educación de jóvenes y adultos	30,77
Educación para la salud	34,62
Educación inicial	42,3
Calidad y pedagogía	42,3
Educación bilingüe e intercultural	42,31
Bachillerato	46,15
Formación docentes	57,69
Educación y medio ambiente	57,69
Educación general básica	61,54

Fuente: SETECI.

Elaboración: Karina Morillo.

Además del sector educativo, el 85% de los cooperantes afirmaron que trabajan en otros sectores adicionales como (en orden de prioridad): desarrollo social, salud, protección del medio ambiente, apoyo productivo, agricultura ganadería y pesca, saneamiento ambiental, desarrollo de investigación científica, justicia y seguridad, cultura y recursos naturales y energía.

La siguiente pregunta dio lugar a una cuestión que debe ser considerada por la SETECI al momento de supervisar y gestionar los proyectos de asistencia en educación, pues al preguntar a los cooperantes sobre su disposición de reorientar los recursos destinados a otros sectores hacia el mejoramiento de resultados en el sector educación, el 39% afirmó que estaría dispuesto a hacerlo, el 23% no lo haría y el 38% no quiso dar una respuesta al respecto.

Este resultado es sumamente importante porque la SETECI puede identificar aquellas instituciones que están dispuestas a invertir en educación (10 agencias) para de esta manera obtener mejores resultados en el sector, lo cual de administrarse bien se podría traducir en una mayor especialización y por tanto en más beneficios para el país.

Otra respuesta importante que sale a relucir es que el 38% de los encuestados declaró no haber realizado una autoevaluación de sus ventajas comparativas por sector de intervención, el 39% si lo ha realizado y un 23% no respondió. De estas cifras se puede rescatar que al menos el 39% de agencias e instituciones que trabajan en el país en cooperación internacional, están al tanto de los sectores en los que mejor se desempeñan y por tanto pueden administrar acciones correctivas si así lo requirieran. Sin embargo, el otro 39% que no ha hecho este ejercicio de autoevaluación, podría estar trabajando en sectores en los que su ventaja comparativa es menor que en la de otros sectores. En este sentido, la SETECI podría realizar acciones que motiven a los cooperantes a realizar autoevaluaciones, o promover una política en la que los cooperantes tengan que verificar sus

verdaderas ventajas comparativas antes de iniciar sus actividades de cooperación, con esto la calidad y la eficiencia por sector de intervención mejoraría notablemente.

Por otro lado, se les pregunto a los participantes si identificaban a algún colega que pudiera actuar como líder en el sector educativo, los resultados arrojaron que 42% no reconocen ningún líder, el 27% mencionaron a la Unión Europea y a la UNESCO como referentes de los proyectos de educación, un 7% identificó a las Naciones Unidas, mientras otros actores de la cooperación mencionaron a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Programa Educativo ArteEducar de Ecuador, la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica (VVOB), la Organización de los Estados Iberoamericanos y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el momento en el que la SETECI decida realizar un Plan de Coordinación de la División del Trabajo en Educación, tendrá a su disposición información muy útil y podrá valerse de esta para seleccionar a la organización o institución que sirva de líder en el proceso de la división del trabajo, además este líder ayudará a que los proyectos de cooperación en educación se ordenen y a que los demás cooperantes reúnan sus esfuerzos en la consecución de objetivos y lineamientos comunes, evitando así la dispersión y la abundancia de proyectos, objetivos, ideales y gastos que se producen en exceso al no tener una planificación detallada. De hecho, los mayores problemas de la cooperación internacional tienen que ver con la superposición de los proyectos, esto es, que cada nueva iniciativa u organización que llega a los países en desarrollo y se instala con nuevas iniciativas, desconociendo las ya instaladas con anterioridad, reduciendo o ampliando las metas anteriores (Torres, 2001), en fin construyendo un nuevo camino sobre otro ya trazado.

La penúltima pregunta tiene que ver con el sector prioritario para los cooperantes encuestados y con la probabilidad de que en el futuro sigan cooperando al país, el 73% afirmó que el sector educación es un tema prioritario en su trabajo en Ecuador, no obstante al momento de contestar si su organización considera al Ecuador como un país prioritario durante los siguientes cinco años el 77% no contestó, el 19% dio una respuesta positiva y el 4% afirmó que no lo es. De nuevo, la información que la SETECI obtiene de estas respuestas puede ayudar a crear estrategias que procuren la estadía de las organizaciones de asistencia internacional en el país, de tal manera que los proyectos se desarrollen y se planeen durante un tiempo mucho más largo para procurar la continuidad de los mismos.

Finalmente el 73% de los encuestados afirmaron haber participado en espacios de discusión de la Eficacia de la Ayuda que a nivel nacional estos han sido convocados por SETECI a través de Mesas, Jornadas de Cooperación y reuniones institucionales. A manera de propuestas, los cooperantes que participaron en este ejercicio provechoso de intercambio de información, recomendaron que la evaluación conjunta de los proyectos, la priorización de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir, el fortalecer los espacios de coordinación con el Estado, las reuniones periódicas y la vinculación de estrategias de los cooperantes puede procurar una correcta División del Trabajo en Ecuador en cualquiera de los sectores.

Por supuesto, lo ideal sería que todas estas recomendaciones y repuestas se acogieran para dar lugar a una planificación eficiente de la cooperación en el país, para que los proyectos no duren tan solo

un año y que los beneficiarios obtengan la continuidad que merece el sector educativo. El ejercicio aquí descrito debe ser uno de los muchos a realizarse en el país y no solamente el primero.

3.3. Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local

En el marco de la Declaración de París, se llevó a cabo en Ecuador un proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local a través de la iniciativa de Articulación de Redes Territoriales (ART) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este proceso se realizó a nivel local, debido a que en 2011 se descentralizó la gestión de los recursos de cooperación internacional:

Resolución No. 0009 del Consejo Nacional de Competencias, que resuelve: Transferir e implementar la competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SETECI y PNUD, 2013: 6).

Para medir la eficacia, el PNUD en consenso con la SETECI, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) aprobaron la herramienta que utilizarían para realizar la medición de la eficacia. Dicha herramienta consiste en dos encuestas o fichas: la primera se enfoca en las capacidades institucionales, tiene en 10 preguntas y cada una tiene una valoración de 0 a 4, la segunda se enmarca en la medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local en donde los resultados de 35 preguntas dan la información para construir 5 índices, 11 subíndices y 15 indicadores que fueron ideados en la siguiente matriz que relaciona los principios de la Declaración de París con los GAD:

Cuadro 24

Matriz de indicadores para medir la Eficacia de la Ayuda a nivel local en Ecuador

Principio / Subíndice	Indicador
A. Apropiación	
A.1. Liderazgo del GAD en la planificación	1. El GAD cuenta con su propia estrategia de Desarrollo, articulada a los otros niveles de Gobierno y elaborada participativamente.
A.2. Liderazgo del GAD en la gestión	2. El GAD lidera la gestión involucrando a los actores sociales en su gestión.
B. Alineación	
B.1. La cooperación Internacional se alinea con las estrategias de los GAD	3. La cooperación alinea su flujo de ayuda a la planificación y el presupuesto de los GAD.
B.2. La cooperación internacional utiliza los sistemas del país	4. La ejecución de programas y proyectos se realiza bajo la estructura y sistemas del GAD.
B.3. Los GAD refuerzan su capacidad de desarrollo con apoyo de la cooperación internacional	5. La cooperación ayuda a la construcción de capacidades de los GAD a través de programas coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo.
B.4. Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas	6. La cooperación utiliza los sistemas de gestión de finanzas públicas de los GAD.
B.5. Ayuda desligada	7. La adquisición de bienes y servicios es realizado por los GAD y está basada en la mejor calidad al menor precio.
C. Armonización	

C.1. Los actores de cooperación internacional implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos	8. La cooperación realiza una programación/planificación conjunta en espacios definidos en los GAD.
	9. La cooperación que opera en un mismo sector / territorio realiza evaluaciones conjuntas o delegadas.
C.2. Complementariedad: una división del trabajo más eficaz	10. La cooperación presente en un mismo territorio gestiona conjuntamente/delega la ejecución de programas y proyectos.
	11. La cooperación presente en el territorio coordina entre sí para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices comunes.
D. Gestión orientada a resultados	
D.1. Gestión e implementación están en función de alcanzar los resultados previstos en la planificación territorial	12. El GAD cuenta con un sistema de evaluación para el cumplimiento del PDOT y el aporte de la cooperación internacional a este.
E. Mutua responsabilidad	
E.1. Mutua responsabilidad y transparencia	13. Los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo.
	14. Los GAD reciben información oportuna sobre los aportes de la cooperación, la cual es incluida en el informe de gestión.
	15. Los GAD evalúan conjuntamente con la cooperación el cumplimiento de los compromisos.

Fuente y Elaboración: SETECI y PNUD, 2013.

Las respuestas se calificaron de la siguiente manera:

Cuadro 25
Calificación de los resultados

Nota	Calificación
0	= no / 0%
1	= bajo / 25%
2	= medio / 50%
3	= alto / 75%
4	= si / 100%

Fuente y elaboración: SETECI y PNUD, 2013.

La ficha de capacidades se aplicó a todos los GAD del país, mientras que la segunda ficha se aplicó a los GAD con experiencia durante 2011 y 2012 en cooperación internacional, a dos representantes de la cooperación internacional y a dos representantes de la sociedad civil que hayan tenido algún vínculo de cooperación con un GAD. Las encuestas se realizaron entre octubre de 2012 y febrero de 2013 mediante visitas a los funcionarios delegados por las autoridades de los GAD. En total las encuestas se realizaron en las 24 provincias a 335 actores involucrados, 221 fueron GAD municipales, 23 GAD provinciales, 24 Asociaciones provinciales de GAD parroquiales, 1 Consejo de Gobierno, 28 actores de la cooperación internacional y 48 de la sociedad civil.

En el caso de los GAD, las fichas fueron completadas únicamente por los que tuvieron una relación con la cooperación internacional entre 2011 y 2012, el porcentaje de representatividad de cada provincia es muy diferente, por esta razón los promotores de las encuestas incorporaron un factor de ponderación para corregir la diferencia en los datos.

De la primera encuesta, se obtuvo que la mayoría de los GAD en las 24 provincias manifestaron tener experiencia en la gestión de la cooperación internacional, sin embargo, muy pocos designan una instancia específica para gestionarla y tampoco cuentan con un documento guía que les indique las directrices para trabajar con la asistencia internacional. En cuanto al manejo de la información, las calificaciones se ubicaron desde el 0 hasta una calificación de 2, indicando que el registro de información de la cooperación no es un tema prioritario dentro de los GAD.

3.3.1. Eficacia de la Ayuda a nivel provincial

A continuación se describen los resultados obtenidos en este proceso llevado a cabo por la SETECI y el PNUD:

1. Principio de Apropiación: se deriva de las respuestas de los GAD sobre dos preguntas, a) si tienen establecida su propia estrategia de desarrollo articulada con los otros niveles de gobierno, y b) si lideran la gestión involucrando a otros actores sociales.

El primer indicador sobre la estrategia propia de desarrollo, tuvo una alta calificación que va entre 37,5 a 50 sobre 50, y se explica porque la legislación ecuatoriana les da a los GAD la capacidad de planificar su desarrollo y además cuentan con una guía para la elaboración del Plan Anual de Inversiones. El segundo indicador no alcanzó una calificación alta (entre 12,5 y 37,50 sobre 50) porque sus procesos de gestión no son tan participativos y mucho menos involucran a la Cooperación Internacional.

En promedio el principio de apropiación fue el mejor calificado y con mayor énfasis en las provincias de Carchi, Imbabura y Loja (una vez aplicado el principio de representatividad).

2. Principio de Alineación: se obtiene de los resultados de cinco indicadores que miden si: a) la cooperación alinea su ayuda a la planificación de los GAD, b) la ejecución de los proyectos se lleva a cabo con la estructura de los GAD, c) la cooperación ayuda a la construcción de capacidad de los GAD mediante programas coordinados, d) la cooperación utiliza los sistemas de gestión de finanzas públicas de los GAD y e) si los GAD realizan la adquisición de bienes y servicios de calidad.

En el caso en que los recursos de ayuda se canalizan a través de entidades públicas, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la cooperación debe enmarcarse a la planificación nacional y de los GAD, por lo que el primer indicador tiene una calificación media. El segundo obtuvo una calificación media baja porque depende de la modalidad de gestión de la cooperación, es decir, si la cooperación entrega la responsabilidad técnica y financiera a los GAD, si la cooperación es responsable de los recursos y de los resultados y si la responsabilidad es compartida.

El tercer indicador sobre la construcción de capacidades de los GAD alcanzó una valoración baja (de 0 a 15 sobre 20) porque muy pocos GAD cuentan con un plan de fortalecimiento de sus capacidades y cuando existen, la cooperación tampoco la usa. El cuarto indicador tuvo una calificación media de 5 a 15 sobre 20 y el quinto indicador fue el de mayor valoración debido a menor utilización de la cooperación con condiciones de adquisición de determinados bienes y servicios. A nivel provincial, Carchi, Galápagos, Loja e Imbabura fueron a las que mejor les fue en alineación de la cooperación y en promedio el principio obtuvo una calificación promedio de 50 sobre 100.

3. Principio de Armonización: se obtiene de 4 indicadores los cuales responden a cuestiones sobre a) si la cooperación planifica en conjunto en los espacios definidos por el GAD, b) si la cooperación que trabaja en un mismo territorio realiza evaluaciones en conjunto, c) si la cooperación en un mismo territorio gestiona en conjunto la ejecución de proyectos y si d) la cooperación en un mismo territorio coordina la realización de diagnósticos comunes. Los cuatro indicadores tuvieron una valoración media, siendo Carchi la única provincia con mayor valoración entre 54,70 y 68,75.
4. Principio de Gestión orientada a resultados: consiste en averiguar si los GAD cuentan con sistema de evaluación del cumplimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el aporte de la cooperación en este. Los resultados del principio son en promedio los más bajos (31,5 sobre 100) de todos a pesar de tratarse del propósito de toda intervención. Esto se puede deber, de acuerdo a la SETECI y el PNUD, a la práctica de evaluar los resultados respecto a los objetivos específicos de los proyectos sin analizar los objetivos territoriales, también se debe a que en general los esfuerzos de los actores involucrados se enfocan en la planificación del desarrollo territorial y no en el monitoreo y evaluación de los resultados y tal vez la razón más importante es que al momento los actores no tienen lineamientos ni metodologías para poder realizar las evaluaciones.
5. Principio de Mutua responsabilidad: En general este principio tuvo resultados medios, el primer principio brinda información sobre si los GAD cuentan e implementan espacios de participación de los actores sociales para la gestión del desarrollo, su valoración se situó en un rango de 6,25 a 25 sobre 33. El segundo indicador referido a la recepción de información de los GAD sobre los aportes de cooperación, reflejó un cumplimiento medio (12,5 a 33 sobre 33) pues dicha información es entregada por las agencias de cooperación para la rendición de cuentas de los GAD.

El último indicador consistió en conocer si los GAD y los actores de la cooperación evalúan en conjunto el cumplimiento de sus compromisos, como se ha visto la evaluación no es prioritaria entre los GAD y esto explica la baja calificación de 0 a 18,75 sobre 33. Las provincias con menor cumplimiento del indicador fueron Morona Santiago, Cotopaxi, Santa Elena, Pastaza, Los Ríos, Manabí, Guayas y Orellana, mientras las de mayor cumplimiento fueron Carchi, Loja y Sucumbíos.

Cuadro 26
Resultados de la Eficacia de la Cooperación Internacional en Ecuador

Provincia	A. Apropiación	B. Alineación	C. Armonización	D. Gestión orientada a resultados	E. Mutua responsabilidad	Eficacia de la Cooperación	Porcentaje de representatividad
Azuay	62,5	50	50	37,5	56,25	51,25	61,90%
Bolívar	75	50	50	37,5	43,75	51,25	61,50%
Cañar	62,5	35	50	18,75	56,25	44,5	61,50%
Carchi	87,5	60	75	43,75	75	68,25	91,70%
Cotopaxi	62,5	45	50	18,75	50	45,25	46,20%
Chimborazo	75	40	50	25	50	48	68,80%
El Oro	62,5	60	50	25	62,5	52	55,00%
Esmeraldas	62,5	30	50	18,75	43,75	41	78,60%
Guayas	87,5	45	50	25	43,75	50,25	35,50%
Imbabura	87,5	55	62,5	62,5	62,5	66	83,30%
Loja	87,5	60	50	43,75	75	63,25	77,30%
Los Ríos	62,5	55	50	0	43,75	42,25	47,40%
Manabí	75	45	37,5	50	43,75	50,25	42,90%

Morona Santiago	75	50	50	50	62,5	60	38,90%
Napo	62,5	40	50	12,5	37,5	40,5	72,70%
Pastaza	62,5	50	25	25	43,75	41,25	50,00%
Pichincha	62,5	70	50	31,25	50	52,75	64,30%
Tungurahua	87,5	70	75	62,5	62,5	71,5	60,00%
Zamora Chinchipe	50	40	25	12,5	43,75	34,25	60,00%
Galápagos	62,5	65	50	6,25	37,5	44,25	77,80%
Sucumbíos	75	50	62,5	31,25	75	58,75	76,90%
Orellana	62,5	35	50	25	25	39,5	50,00%
Santo Domingo	62,5	45	50	37,5	56,25	50,25	57,10%
Santa Elena	75	55	62,5	56,25	50	59,75	44,40%
Promedio	70,31	50	51,04	31,51	52,08	51,09	

Fuente y elaboración: SETECI y PNUD, 2013.

Los cinco principios descritos, revelan entonces el nivel de eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local. El principio de apropiación en el país parece seguir el camino adecuado, sobre todo por la planificación que el Gobierno Central exige a los GAD, esto sin duda es un avance aunque todavía se debe trabajar en el tema de la planificación con la participación de otros sectores.

Por otro lado, el principio de alineación intenta demostrar si la cooperación internacional actúa de acuerdo a la planificación, prioridades y necesidades de los GAD. El hecho de que este principio tenga una calificación media, deja al descubierto que todavía queda mucho por hacer; las leyes, códigos, resoluciones y acuerdos internacionales existen en el Ecuador para llamar a la cooperación a la alineación de la planificación pública, si este fuera el objetivo de su ayuda, sin embargo tras ocho años de la firma de la declaración de París, los cooperantes aún no logran enmarcarse por completo en la planificación pública.

Sobre el principio de armonización, este trata de explicar la dinámica de los GAD tratando de impulsar la articulación con y entre la cooperación, es decir, que explica si existe o no el trabajo conjunto, la coordinación de acciones y la corresponsabilidad

Quizás el principio de gestión orientada a resultados presenta un nivel de cumplimiento escaso, la práctica de evaluación de los resultados de la cooperación internacional en el Ecuador no se ha instalado y mucho menos a nivel local. En algunos casos, el monitoreo y evaluación se llevan a cabo pero en el interior de las agencias de cooperación y los resultados no se hacen públicos. Por esto es indispensable entonces emprender la promoción del monitoreo de manera precisa durante y después de concluir los proyectos, de tal manera que la evaluación requiera menos esfuerzos y se vuelva un paso sin el cual no se pueda decir que el proyecto ha terminado.

De este procedimiento de medición de eficacia surgen entonces las principales debilidades de la cooperación internacional en el país, pero también deben surgir nuevas ideas y propuestas a los problemas descritos. Los actores que intervienen en la cooperación, sean agencias, países, GAD, SETECI, instituciones públicas no pueden ahora no trabajar en mejorar la eficacia, no pueden darle la espalda a resultados bajos. Si la cooperación trata de mejorar las condiciones de vida de la población, es justo trabajar en la coordinación, en el monitoreo, en la evaluación de resultados, en el registro de información, en la planificación conjunta y en la gestión eficiente de los recursos.

El proceso también deja al descubierto las buenas prácticas, el caso más representativo es el de la planificación del desarrollo a nivel de los GAD, esto demuestra entonces que la creación de lineamientos y la creación de responsabilidades sí surten efecto en las instituciones y esto es lo que

puede estar faltando a nivel local y nacional y no solo en el tema de la cooperación. En todo ámbito los lineamientos, instructivos y metodologías son necesarias para que las personas gocen de instrumentos con los cuales trabajar y además para hacer comparables los resultados.

3.4. Impacto de la cooperación internacional en educación

Para identificar el impacto social y educativo de los recursos de la cooperación internacional en el Ecuador, se debe además insertar al análisis el trabajo social realizado por los Gobiernos de turno, pues los agentes cooperantes determinan sus intervenciones (además del PNB) dependiendo de la cantidad y calidad de inversión del primer proveedor en los países, que es el Gobierno y sus entidades adscritas.

La cooperación en el sector educativo en el Ecuador durante la década de los 80 se enfocó en los programas de mejoramiento de eficiencia y calidad de la educación básica a través de la banca multilateral, estos recursos y en definitiva los programas de educación no obtuvieron la efectividad deseada, de hecho Simaey y Crespo (2007) los catalogan como proyectos de cooperación que tuvieron una efectividad limitada. Entre 1980 y 2006 la cooperación bilateral y la cooperación de las organizaciones no gubernamentales en educación, se caracterizó por ser muy fragmentada en proyectos pilotos de poco alcance, las agendas de los cooperantes eran escasamente coordinadas por el Gobierno. Por el lado gubernamental, las políticas dirigidas a la educación no fueron pensadas para ser sostenibles en el largo plazo, la débil gobernabilidad y la discontinuidad de las autoridades ayudaron a que el sector educativo no contara con un proyecto de gran alcance en el mismo período. Si bien la cooperación en esa época no tuvo políticas ni objetivos nacionales a los cuales alinearse si llegó a ser una ayuda importante, en 1990 el total de la cooperación llegó a representar el 5,18% del presupuesto del Estado, cifra que no se ha repetido a la fecha.

Sin embargo, desde 2006 al presente se han dado cambios significativos en la cooperación y en la inversión del Estado. Por parte del Gobierno se han realizado esfuerzos significativos para lograr el total acceso a la educación y sobre todo por mejorar la calidad de la enseñanza a nivel nacional, el Plan Decenal de Educación ha sido uno de los más importantes en esta materia, no solo por los recursos monetarios invertidos por el Gobierno actual, sino también por el acompañamiento ciudadano que se está dando para hacer públicas las estadísticas de avance, incluso la cooperación internacional ha llegado al PDE a través del financiamiento de la Unión Europea para el seguimiento estadístico.

La inversión que el Estado ha realizado en este sector entre 2006 y 2010 marca una nueva etapa en el desarrollo educativo del país con más de \$ 10 mil millones invertidos, mientras que entre 2000 y 2006 el monto destinado a educación fue de tan solo \$ 3.950 millones. Esto demuestra el interés de las autoridades nacionales en la mejora del sistema educativo.

De la mano con estos cambios de dirección de la inversión social en el país, surge también una institución que está tratando de afianzar su rol en la cooperación internacional, aunque falta mucho por hacer en cuanto a coordinación y a publicación de información, la SETECI parece estar dando los primeros pasos hacia la división de trabajo, la coordinación de proyectos con los cooperantes y hacia la eficacia de la ayuda principalmente en el tema de educación. Pero no se puede dejar de lado, que estos esfuerzos no hubieran sido impulsados en el país de no ser por la presión internacional de los

organismos de cooperación que exigen mayor seriedad y coordinación de los programas de ayuda entre cooperante y receptor. Todo indica que tanto a nivel nacional como a nivel internacional las autoridades de inversión y de cooperación tienen nuevos y mejores lineamientos para trabajar más eficientemente, lo importante es entonces que esto se traduzca en acciones más acertadas que beneficien al principal foco de atención, que es el ser humano.

A pesar de los problemas de eficiencia y la falta de coordinación de años anteriores en la cooperación hacia el Ecuador, tampoco se puede afirmar que los recursos invertidos han tenido un impacto nulo en la mejora de las condiciones de vida, en la educación y en el aspecto social en general de la población ecuatoriana más necesitada. Lo que sí se puede decir es que estos montos de cooperación recibidos, \$ 2.689 millones entre 2000 y 2010, han servido de complemento de la ayuda del Estado y han brindado ayuda a sectores que lastimosamente no han podido ser atendidos por el Gobierno, ya sea por falta de recursos o por imposibilidades propias de un país en vías de desarrollo.

En efecto, la misma SETECI menciona que a la cooperación se la debe considerar como:

Un complemento y no un sustituto a los esfuerzos de desarrollo del Estado y su uso óptimo surge de la coordinación institucional para lograr mayor alineación con las estrategias de desarrollo nacional SETECI y UNDP (2011: 4)

3.4.1. Fragmentación de la ayuda por sectores

Como se mencionó en las secciones anteriores, el tema de la fragmentación de la ayuda es uno de los principales problemas de la cooperación internacional a nivel mundial pues incide negativamente en la eficacia de los proyectos de asistencia. Siendo una preocupación generalizada, el tema fue analizado en la Declaración de París para que tanto los cooperantes como receptores se pusieran a trabajar en una coordinación más seria de la ayuda y evitar este problema que afecta a muchos países.

Bürcky (2011:10) señala que “el término fragmentación de la ayuda se refiere a una situación no deseada en la que se realizan muchas y pequeñas actividades por muchos y diferentes cooperantes”. Pero el solo hecho de que existan muchos donantes en un país no comprende todo el problema, sino como el Banco Mundial indica, al existir muchos cooperantes que invierten pocos recursos en muchos sectores, los costos de transacción se elevan para los países receptores que deben gastar más en costes administrativos, investigaciones, evaluaciones, logística, entre otros (Easterly y Williamson, 2011).

Reporte Global de Monitoreo, Banco Mundial (2010, citado en Easterly y Williamson, 2011: 24):
La reducción de la fragmentación y el fortalecimiento de la coordinación de la ayuda es esencial para mejorar la eficacia de la ayuda. Cuando la ayuda viene en muchos y pequeños montos desde muchos donantes, los costes de transacción aumentan y los países receptores tienen dificultades en administrar su propia agenda de desarrollo.

Además, esta situación causa que al estar tan dispersos en diferentes sectores de intervención, los cooperantes no se especialicen en aquello que mejor saben hacer, incluso Sanahuja (s.f.) sugiere que la fragmentación puede ser la causante de una repartición desigual de las cargas entre los donantes.

3.4.2. Medición de la Fragmentación

No existe una sola manera de medir la fragmentación de la ayuda y por tanto cada uno de los métodos resalta diferentes aspectos, sin embargo el fin de la medición es llegar a la misma conclusión: si existe evidencia o no de fragmentación que pueda estar afectando la eficacia y calidad de la ayuda en un país.

Para llevar este tema a la práctica en el ámbito ecuatoriano, se escogió el estudio de Nadoll y Husaain (2008)⁴⁰ para aplicar su método de medición de la fragmentación de la ayuda y hacer un análisis comparativo con el índice de Hirschman-Herfindahl que es otro de los métodos utilizados para obtener la fragmentación de la ayuda.

3.4.2.1. Índice de Hirschman-Herfindahl

El cálculo de este índice es el método más utilizado por los investigadores para medir el fenómeno de la fragmentación. Generalmente es utilizado en la rama de la Organización industrial como un indicador del nivel de concentración, en términos del tamaño y número de las firmas, en una industria determinada.

$$H = \sum_{i=1}^h P_i^2$$

Donde el parámetro P_i se interpreta como la participación de mercado de la firma i , y donde h es el número de firmas. Aplicando el método a la fragmentación de la ayuda, el índice se calcula sumando los cuadrados de las participaciones de cada donante en el total de la ayuda desembolsada.

El índice refleja tanto el número de participantes cooperando en un país o sector como también la distribución de las participaciones. Mientras más bajo es este índice, se entiende que el entorno de la ayuda es más fragmentado (Nadoll y Husaain, 2008).

A pesar de que este índice es ampliamente conocido, Nadoll y Husaain explican que los índices basados en el número de proyectos reflejan de mejor manera los verdaderos problemas asociados con la falta de coordinación de los donantes, que los que utilizan los volúmenes de ayuda (participaciones). Por ejemplo: un país podría recibir ayuda de dos cooperantes y cada uno representar el 50% del total de ayuda, al usar el índice de Hirschman-Herfindahl se podría obtener como resultado que el mercado de ayuda está concentrado y no fragmentado. Pero, si uno de los donantes estuviera asistiendo a 10 sectores mediante 50 proyectos y el otro cooperante trabajara en solo 2 sectores y 5 proyectos, el índice no mostraría correctamente el verdadero escenario de fragmentación, y en su lugar seguiría reflejando concentración.

Por lógica entonces el índice que incluya el número de proyectos en el cálculo de la fragmentación va a ser más preciso, sin embargo los estudios con estos índices no son muy comunes por la falta de información en muchos países. A menos que en cada país se registre esta información, los

⁴⁰ Asesores del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

investigadores solo podrán realizar cálculos con los montos totales pues ni la OCDE (con su amplia base de datos) registra el número de los proyectos realizados en cada país.

Para un análisis comparativo de los índices primero se requiere establecer los conceptos de cada uno:

- Concentración: es la medida en la que un sector recibe ayuda por parte de pocos (muchos) donantes con participaciones de ayuda de similar (distinta) magnitud. La concentración se mide con el índice Herfindahl cuyo valor se ubica en un rango de 0 a 1, mientras más bajo el valor del índice más bajo será el grado de concentración.
- Fragmentación: se refiere al número de cooperantes y al número y tamaño financiero de los proyectos en un sector de intervención de la cooperación. Un sector se considera altamente fragmentado si recibe asistencia por parte de un gran número de donantes con un gran número de proyectos de pequeño tamaño financiero. Mientras más bajo sea el valor del índice, mayor será el grado de fragmentación del sector.

Una vez explicados los conceptos, se describe el índice de fragmentación de Nadoll y Husaain que se aplicará por sectores de intervención de la cooperación internacional en Ecuador y los pasos que se siguieron para construirlo.

El primer paso es construir tres índices por separado:

1. El índice del número de donantes (D): se construye dividiendo el número de donantes en cada sector para la mediana.
2. El índice del Número de proyectos (P): se obtiene de la división del número de proyectos en cada sector para la mediana.
3. Índice del tamaño promedio de los proyectos (A): se divide el total de montos desembolsados en cada sector por año para el número de proyectos en el sector correspondiente. Después se obtiene el índice al dividir el tamaño promedio de los proyectos que se calculó antes para la mediana.

Una vez calculados los tres índices, se procede a aplicar la siguiente fórmula:

$$F = \frac{A}{(P \times D)}$$

Donde el índice de Fragmentación F es igual al índice del tamaño promedio de los proyectos A, dividido para el producto del índice del número de proyectos P por el índice del número de donantes D.

Para la aplicación de ambos índices en Ecuador, la información sobre montos totales, sectoriales y por número de proyectos se obtuvo de las bases de datos de la INECI y de la AGECl desde 2004 hasta 2009. La información sectorial de 2010 completa no está disponible por lo que el análisis abarcó siete años.

Es preciso mencionar que la base de datos de la INECI tiene registrado los recursos de ayuda por sectores de manera más agrupada que la AGECl, por esta razón se tuvo que ordenar los datos de sectores y agruparlos para realizar un análisis comparativo (ver Anexo E).

3.4.3. Fragmentación por sectores en Ecuador

Los desembolsos totales de cooperación internacional no reembolsable por sector de intervención en el Ecuador se describen en el siguiente cuadro. En promedio, los más altos volúmenes de asistenciales han recibido los sectores de bienestar social, medio ambiente, salud, educación, desarrollo local y desarrollo productivo. En 2009, los sectores: agropecuario, gobernabilidad y desarrollo urbano y vivienda son los que sufrieron un retroceso en cuanto a los montos de ayuda recibida respecto a 2004.

Cuadro 27
Desembolsos totales de la CINR por sectores en Ecuador
Dólares

Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agropecuario	20.678.712	19.695.657	24.961.972	3.171.597	4.212.584	18.422.302
Asuntos del exterior				1.118.161	17.397	
Asuntos internos				6.233.667	6.948.597	7.260.639
Bienestar Social	27.811.070	46.966.835	52.431.158	67.646.074	51.898.168	40.883.955
Cultura				69.685	404.325	3.440.854
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	5.741.727	5.718.910	6.252.530			
Desarrollo Local	27.881.868	40.757.991	48.158.239	70.742	15.088	
Desarrollo productivo				15.302.544	22.218.684	18.094.754
Desarrollo Urbano y Vivienda	9.119.005	16.400.244	27.590.622	2.846.044	3.367.976	5.480.323
Desastres naturales	1.427.595	3.742.448	7.045.047	572.368	2.925.981	2.399.065
Educación	19.705.572	16.460.362	34.082.110	25.415.416	41.810.752	35.548.467
Gestión Financiera	6.307.567	12.070.016	4.193.123	16.060.026	10.568.181	7.636.310
Gobernabilidad	17.511.668	22.136.716	17.465.011	8.561.952	16.508.031	12.093.468
Industrias y Comercio	3.395.147	12.066.907	11.460.012	10.688.408	8.469.886	11.652.807
Medio Ambiente y recursos naturales	33.631.441	40.811.501	32.520.026	40.195.362	57.017.594	34.437.692
Multisectorial				14.503.328	16.374.604	20.483.394
Salud	12.383.532	19.190.934	18.818.765	24.679.460	41.678.510	64.192.961
Transporte y comunicaciones	989.611	667.473	177.473	12.033.044	16.393.021	5.027.033
Turismo	1.147.749	708.659	1.250.989	2.411.399	2.070.981	1.408.190
S.D.	20.000	1.090.682	2.884.316	41.185	124.295	93.606
Total	187.752.264	258.485.335	289.291.391	251.620.461	303.024.655	288.555.820

Fuente: INECI, AGECI.

Elaboración: Karina Morillo.

S.D.: Sin definición

Para medir el nivel de concentración entre 2004 y 2009, se calculó el índice de Herfindahl de la cooperación en Ecuador a nivel sectorial. Al 2009 los sectores con menor concentración (o mayor dispersión) fueron los de medio ambiente y recursos naturales (0,13), desarrollo productivo (0,16), bienestar social (0,20), desarrollo urbano (0,21) y el sector agropecuario (0,21). Los resultados muestran que en el período de análisis el sector de desarrollo urbano y vivienda disminuyó considerablemente su nivel de concentración y de igual manera los sectores de medio ambiente y desarrollo productivo. Mientras que en el sector de bienestar social se produjo un aumento de la concentración (reducción de la dispersión) causada por la disminución de los cooperantes y el aumento de los montos de ayuda entre 2004 y 2009.

Por otro lado, los sectores con mayor concentración fueron los de desarrollo local, asuntos del exterior, gestión financiera y comunicaciones, esto se explica por un menor número de cooperantes en dichos sectores.

Cuadro 28
Índice Hirschman-Herfindahl en los sectores de
Cooperación Internacional en Ecuador

Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Medio ambiente y recursos naturales	0,16	0,12	0,15	0,15	0,14	0,13
Desarrollo productivo				0,22	0,23	0,16
Bienestar social	0,10	0,16	0,14	0,50	0,22	0,20
Desarrollo Urbano y Vivienda	0,52	0,78	0,87	0,30	0,19	0,21
Agropecuario	0,15	0,15	0,21	0,27	0,25	0,21
Multisectorial				0,46	0,23	0,22
Asuntos internos				0,35	0,29	0,27
Gobernabilidad	0,38	0,30	0,24	0,27	0,29	0,29
Salud	0,11	0,21	0,17	0,14	0,19	0,32
Industrias y comercio	0,21	0,36	0,25	0,39	0,29	0,36
Turismo	0,27	0,26	0,22	0,55	0,45	0,36
Educación	0,20	0,19	0,28	0,29	0,17	0,37
Cultura				0,89	0,28	0,37
Desastres naturales	0,60	0,19	0,16	0,54	0,49	0,38
Transporte y comunicaciones	0,32	0,93	0,74	0,75	0,66	0,79
Gestión financiera	0,52	0,43	0,15	0,99	0,95	0,81
S.D.	1,00	0,96	0,94	0,62	0,55	1,00
Asuntos del exterior				1,00	1,00	
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	0,11	0,09	0,22			
Desarrollo local	0,35	0,23	0,18	1,00	1,00	

Fuente: INECI, AGECI.

Elaboración: Karina Morillo.

S.D.: Sin definición

Para poder comparar los resultados anteriores, se calculó el índice de Fragmentación explicado por Nadoll y Husaain, recordando que mientras este índice es más bajo el nivel de fragmentación aumenta. Se observa que los sectores de educación, bienestar social, agropecuario, salud y medio ambiente son los más fragmentados y por tanto son los que mayor atención deberían tener en cuestión de coordinación por los altos montos de asistencia que registran. De esta manera queda verificado que al menos en 2004 los resultados de ambos índices revelan una misma tendencia.

Además los sectores de desastres naturales, gestión financiera y desarrollo urbano y vivienda, que en el índice de Herfindahl mostraron tener la mayor concentración, en este caso los mismos sectores junto con transportes y comunicaciones reflejan la menor fragmentación al 2004.

Cuadro 29
Fragmentación por sectores de Cooperación Internacional en Ecuador, 2004

Sector	# Cooperantes	Índice de Número de Donantes (D)	# Proyectos	Índice del número de proyectos (P)	Tamaño promedio de los proyectos (A) USD	Índice del número de proyectos	Índice de Fragmentación
Educación	39	2,60	104	3,47	189.477	3,47	0,11
Bienestar Social	50	3,33	90	3,00	309.012	3,00	0,16
Agropecuario	24	1,60	87	2,90	237.686	2,90	0,26
Salud	26	1,73	64	2,13	193.493	2,13	0,27
Medio ambiente y recursos naturales	30	2,00	78	2,60	431.172	2,60	0,43
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	19	1,27	30	1,00	191.391	1,00	0,78
Industrias y comercio	14	0,93	25	0,83	135.806	0,83	0,90
Desarrollo local	29	1,93	48	1,60	580.872	1,60	0,97
Gobernabilidad	15	1,00	52	1,73	336.763	1,73	1,00
Turismo	7	0,47	13	0,43	88.288	0,43	2,26
Desastres naturales	6	0,40	13	0,43	109.815	0,43	3,27
Desarrollo Urbano y Vivienda	13	0,87	20	0,67	455.950	0,67	4,08
Transporte y comunicaciones	5	0,33	6	0,20	164.935	0,20	12,79
Gestión financiera	9	0,60	11	0,37	573.415	0,37	13,47
S.D.	1	0,07	1	0,03	20.000	0,03	46,51
Asuntos del exterior	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Asuntos internos	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Cultura	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Desarrollo productivo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Multisectorial	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0

Fuente: INECI, AGECI.

Elaboración: Karina Morillo.

S.D.: Sin definición

Para el año 2009, las tendencias entre los índices de fragmentación y de Herfindahl se mantienen, los sectores de mayor fragmentación fueron: bienestar social, medio ambiente y recursos naturales, desarrollo productivo, educación, salud y Gobernabilidad. Los sectores mencionados, son los mismos que reflejaron baja concentración en el índice de Herfindahl.

Estos resultados también ayudan a identificar los sectores en los que la promoción de la división del trabajo y la coordinación de las agendas de cooperación se vuelven indispensables, en este caso el ámbito social es el más afectado por la fragmentación.

El sector de bienestar social es el caso a destacar por su incremento tan significativo de fragmentación, este cambio de 0,16 a 0,04 entre 2004 y 2009 se ve explicado porque en 2009, 2 de los 17 cooperantes del sector fueron responsables del 53% de la asistencia, mientras 15 cooperantes donaron el otro 46%, es decir que existieron muchos cooperantes que donaron poco y solo dos que donaron más de la mitad de la ayuda, esto es a lo que se le llama fragmentación.

Otro de los sectores a mencionar es el de educación, puesto que redujo su fragmentación entre 2004 y 2009 debido a una disminución del número de donantes que pasó de 39 a 14 en 2009, el número de proyectos también se redujo de 104 a 84 y los montos promedio de cooperación aumentaron en \$ 233.719.

Cuadro 30

Fragmentación por sectores de Cooperación Internacional en Ecuador, 2009

Sector	# Cooperantes	Índice de Número de Donantes (D)	# Proyectos	Índice del número de proyectos (P)	Tamaño promedio de los proyectos (A) USD	Índice del número de proyectos	Índice de Fragmentación
Bienestar Social	17	1,89	213	8,88	191.943	8,88	0,04
Medio ambiente y recursos naturales	16	1,78	176	7,33	195.669	7,33	0,05
Desarrollo productivo	15	1,67	91	3,79	198.843	3,79	0,10
Educación	14	1,56	84	3,50	423.196	3,50	0,26
Salud	14	1,56	100	4,17	641.930	4,17	0,33
Gobernabilidad	10	1,11	40	1,67	302.337	1,67	0,54
Desarrollo Urbano y Vivienda	10	1,11	26	1,08	210.782	1,08	0,58
Agropecuaria	9	1,00	48	2,00	383.798	2,00	0,63
Asuntos internos	8	0,89	23	0,96	315.680	0,96	1,23
Turismo	5	0,56	11	0,46	128.017	0,46	1,66
Cultura	7	0,78	13	0,54	264.681	0,54	2,08
Multisectorial	12	1,33	24	1,00	853.475	1,00	2,12
Industrias y comercio	9	1,00	15	0,63	776.854	0,63	4,11
Desastres naturales	3	0,33	9	0,38	266.563	0,38	7,05
S.D.	1	0,11	3	0,13	31.202	0,13	7,43
Transporte y comunicaciones	4	0,44	9	0,38	558.559	0,38	11,08
Gestión financiera	5	0,56	8	0,33	954.539	0,33	17,05
Asuntos del exterior	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Desarrollo local	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0

Fuente: INECI, AGECI.

Elaboración: Karina Morillo.

S.D.: Sin definición

Si observamos de cerca los resultados del índice se observa que el sector de Finanzas que incluye actividades como proyectos de micro-finanzas, rentas, microcréditos, es el de menor fragmentación pues en 2004 existían 9 cooperantes trabajando en el sector, y en 2009 este número se redujo a 5. El número de proyectos también se redujo de 11 a 8 pero el monto total de inversión aumentó de \$6 millones en 2004 a \$ 7 millones en 2009. Esto explica por qué la fragmentación disminuyó en este sector en 2009 respecto a 2004.

En el caso de transporte y comunicaciones, aumentó su fragmentación en 2009 respecto a 2004, porque aunque el número de donantes disminuyó de 5 a 4, el número de proyectos aumentó de 6 a 9 y se produjo este cambio en el índice. Por otro lado, los valores intermedios del índice pertenecen al sector de turismo, cultura y multisectorial.

Cuadro 31
Fragmentación por sectores de Cooperación Internacional en Ecuador

Sector	ID 2004	ID 2005	ID 2006	ID 2007	ID 2008	ID 2009
Gestión financiera	13,47	5,07	1,90	118,02	46,75	17,05
Transporte y comunicaciones	12,79	22,61	95,44	42,44	60,43	11,08
S.D.	46,51	461,81	165,45	1,82	2,69	7,43
Desastres naturales	3,27	3,19	0,72	7,48	6,55	7,05
Industrias y comercio	0,90	4,17	4,38	5,24	3,98	4,11
Multisectorial				1,29	2,18	2,12
Cultura				1,37	1,08	2,08
Turismo	2,26	3,70	3,54	0,49	0,69	1,66
Asuntos internos				0,97	0,34	1,23
Agropecuaria	0,26	0,17	0,26	0,65	0,50	0,63
Desarrollo Urbano y Vivienda	4,08	15,39	36,63	0,78	0,60	0,58
Gobernabilidad	1,00	0,79	0,56	0,64	0,37	0,54
Salud	0,27	0,22	0,37	0,08	0,14	0,33
Educación	0,11	0,16	0,70	0,06	0,21	0,26
Desarrollo productivo				0,06	0,13	0,10
Medio ambiente y recursos naturales	0,43	0,17	0,37	0,04	0,06	0,05
Bienestar Social	0,16	0,17	0,20	0,03	0,05	0,04
Asuntos del exterior				394,41	18,86	
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	0,78	0,34	0,60			
Desarrollo local	0,97	0,66	0,97	24,95	16,35	

Fuente: INECI, AGECI.

Elaboración: Karina Morillo.

S.D.: Sin definición

Finalmente, es preciso mencionar que el análisis individual de los sectores es requerido para comprender profundamente la dinámica de cada uno. En el mejor de los casos un buen indicador de eficacia sería que el número de donantes disminuya pero que el monto total distribuido aumente, lo cual implicaría menores costos de transacción y facilitaría la coordinación entre los mismos cooperantes y entre ellos y la SETECI.

Es evidente que desde la Declaración de París en 2005, en la que se instó a los cooperantes del mundo a hacer lo posible por reducir la fragmentación de la ayuda, las tendencias de este fenómeno permanecen en el tiempo en el Ecuador, muestra irrefutable de que falta mucho por hacer en cuestión de coordinación, especialización, de calidad y de eficacia. Aunque los recursos de la cooperación se consideren complementarios, esto no quiere decir que tengan poca importancia y mucho menos que los cooperantes y las instituciones públicas deban darle reducida atención. Por lo contrario, un pequeño proyecto de asistencia puede cambiar la realidad de una población objetivo si se trata de proyectos planificados y ejecutados con eficacia.

Conclusiones

A nivel institucional, la SETECI aún se está consolidando como la entidad encargada de coordinar la cooperación internacional en el Ecuador. La falta de preocupación de Gobiernos anteriores en una cooperación internacional eficiente es la principal razón para que en 36 años se hayan creado seis entidades para administrar la asistencia externa, esto ha influido para que el país recién se esté familiarizando con la eficacia de la ayuda, la especialización, la coordinación entre donantes y la planificación de la ayuda y también explica las persistentes deficiencias en el manejo de información, la descoordinación de proyectos y la limitada experiencia en procesos de evaluación. Con estos hechos no sorprende que la SETECI al momento no cuente con una guía metodológica detallada que le permita establecer un sistema de evaluación para los proyectos y programas de asistencia. Al contrario, la OCDE con más de 50 años de experiencia, ha tenido la oportunidad de fortalecer su propia metodología de evaluación permitiéndole llevar procesos muchos más transparentes y eficientes. Son estos hechos los que hacen evidente la escasa capacitación en gestión de la cooperación internacional en el país y el reto que debe enfrentar la SETECI en la mejora de la eficiencia.

Sobre la evolución de la cooperación internacional en el Ecuador, se observan períodos de altibajos aunque predomina una tendencia creciente tanto en los flujos de AOD que la OCDE registra desde 1961 al 2011, como en los flujos de cooperación internacional registrados en Ecuador desde el año 2000 hasta 2010. A simple vista el escenario de la cooperación parece ser muy positivo, sin embargo, los montos de asistencia no han representado más que el 0,60% del PIB del país entre 2000 y 2010. Además, la AOD representó tan solo el 0,26% del INB en 2010 mientras el promedio de recepción de los países de ingreso medio y bajo se ubica en 0,65%.

La evolución de la participación de la cooperación en el PGE (2,92% entre 1990 y 2010) y en el PIB refleja que estos recursos deben ser analizados como un complemento de la inversión social del Estado y no como un sustituto y por tanto su impacto debe ser analizado en este mismo sentido. Sobre el impacto de la cooperación internacional en el desarrollo y crecimiento económico, vale la pena comentar que este ha sido el objeto de diversos estudios que hasta el momento solo han obtenido resultados controvertidos debido a que el tema se enmarca en un debate mucho más amplio de las variables que impulsan el desarrollo y también debido a que los flujos de ayuda en todo el mundo son muy heterogéneos.

Lo que sí se ha podido determinar son prácticas de donantes que condicionan el impacto positivo de la ayuda, en Ecuador la descoordinación de los donantes o la llamada fragmentación y la volatilidad afectan la eficacia de la ayuda al incrementar los costos de transacción del país (al tener que coordinar muchos cooperantes), al desordenar el comportamiento fiscal (cuando la ayuda financia el presupuesto del Estado) y al incrementarse los gastos corrientes antes que los de inversión de los cooperantes.

Por otro lado, en Ecuador los sectores prioritarios para la cooperación internacional se enfocan en los servicios sociales como bienestar social, educación, ambiente y salud. En menor medida la ayuda se direcciona a los sectores de producción como comercio, apoyo productivo y agropecuario, y

finalmente se atiende la infraestructura económica como energía, transporte, comunicaciones, entre otros. Lo interesante a nivel sectorial es que así como el Estado ecuatoriano enfoca la inversión social en educación, salud y bienestar social (95% del presupuesto del sector social de 2010), los cooperantes en el Ecuador y en todo el mundo también dirigen en mayor medida recursos a estos sectores, confirmando que en especial la educación y el bienestar social se encuentran entre las primeras opciones de inversión para alcanzar el desarrollo y por tanto debe mantenerse y procurar mayores ingresos en estas áreas.

En el caso específico de la cooperación en educación, entre 1980 y 2006 esta se caracterizó por ser muy fragmentada en proyectos pilotos que además eran de poco alcance y en donde las agendas de los cooperantes eran escasamente coordinadas con el Gobierno (Simaeys y Crespo, 2007). Sin embargo, desde 2006 al presente se han dado cambios significativos: ahora el Estado ya tiene un plan de educación (Plan Decenal de Educación) que muestra los objetivos a los cuales los cooperantes deben alinearse, el tiempo en el que se espera cumplirlos y lo más importante es que se propone la idea de proyectos de mediano y largo plazo que son generalmente más beneficiosos que los de corto plazo. Se puede concluir entonces que a pesar de los problemas de eficiencia y la falta de coordinación de años anteriores en la cooperación en el Ecuador, no se puede afirmar que los recursos invertidos hayan tenido un impacto nulo en el mejoramiento del bienestar social y en la educación, lo que sí se puede decir es que los montos de cooperación en estos sectores entre 2003 y 2010 (\$ 641 millones) han servido de complemento a la inversión del Estado y lo más importante es que la cooperación en general ayuda a sectores que lastimosamente no han podido ser atendidos por el Gobierno, ya sea por falta de recursos o por imposibilidades propias de un país en vías de desarrollo.

Para finalizar, a nivel sectorial se analizó el nivel de eficacia de la cooperación internacional a través de la medición de la fragmentación en los sectores de educación y de bienestar social. Los resultados del índice de Herfindahl mostraron que entre los sectores de menor concentración (o mayor dispersión) al 2009 se encontraron los sectores de medio ambiente y recursos naturales (0,13), desarrollo productivo (0,16), bienestar social (0,20), educación(0,37), salud(0,32), desarrollo urbano(0,21), indicando por tanto que el impacto positivo de la cooperación podría estar siendo afectado por problemas de especialización de los cooperantes y de coordinación entre la SETECI y los agentes cooperantes. Esta situación se confirmó con el índice de Fragmentación de Nadoll y Husaain que también reveló fragmentación en los mismos sectores.

Recomendaciones

Para mejorar el rol administrativo de la SETECI, esta debe orientarse a mejorar la evaluación de proyectos y debe insistir en las autoevaluaciones de los donantes, esto puede resolver problemas de fragmentación, volatilidad y eficacia que sobre todo beneficiará a las poblaciones objetivo. Sin embargo, los procesos de evaluación, encuestas y de intercambio de información que la SETECI emprenda, deben procurar a su vez acciones específicas de coordinación de los donantes de acuerdo a sus ventajas comparativas y promoviendo proyectos de cooperación enmarcados en la planificación de desarrollo del Estado.

Además, dado el hecho de que los montos de cooperación no son tan representativos respecto al PIB debe procurarse la máxima eficiencia en su uso, ya sea mediante un mayor control por parte de la SETECI que garantice una planificación adecuada y evaluaciones antes durante y después de los proyectos; así como también el direccionamiento de los recursos hacia sectores de mayor prioridad como la educación, ciencia y tecnología, salud y servicios básicos, pero sobre todo haciendo énfasis en los proyectos que den apertura al conocimiento y desarrollo de nuevas tecnologías. Todo esto con el objetivo de brindar a las personas la oportunidad de acceder a conocimientos que en el futuro les permita emprender por sí solos en actividades productivas.

Sobre los factores que condicionan el efecto positivo de la cooperación internacional, se recomienda que el control de las prácticas de gestión de los donantes debe realizarse a nivel nacional y territorial, es decir, que la responsabilidad de coordinar, planificar, administrar, monitorear y evaluar la cooperación internacional debe recaer en el Estado ecuatoriano que delega esta función a la SETECI y por otro lado a nivel territorial a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuando estos reciben asistencia externa. Aunque al momento la SETECI es la encargada de la cooperación internacional, lo que se quiere es que esta se especialice en los métodos de evaluación y control y que además la SENPLADES exija a los GAD que cumplan con el reporte y evaluación de proyectos de cooperación así como se hace con los recursos públicos. Esto con la única finalidad de que mejore la eficiencia de la ayuda y se tomen decisiones soberanas.

Por otro lado, un ejemplo de política pública que beneficiaría el desempeño de los cooperantes sería la creación de un plan nacional de bienestar social y salud, así como se cuenta con un plan de educación (PDE), que integre metas que sirvan para la alineación de los cooperantes a la planificación nacional en una manera más puntual.

Por último, la solución que se propone a la fragmentación por sectores se refiere a que la SETECI junto con los cooperantes se dirijan hacia la aplicación de la División del Trabajo, de esta manera los donantes podrán racionalizar sus actividades, aumentar su rendimiento, especializarse, eliminar la duplicación de esfuerzos y reducir costos administrativos de que muchos cooperantes trabajen en un mismo sector con proyectos de baja representatividad económica.

Referencias Bibliográficas

- Agencia de Cooperación Chilena AGCI (2000) **La Cooperación Triangular de Chile**. Recuperado de http://www.agci.cl/attachments/article/644/cooperacion_triangular_chile2000.pdf[Consulta : 30/04/2013]
- Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, (2010) **Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009**. Ecuador: AGEI.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (s.f.) **Cooperación vertical**. Recuperado de <http://www.agci.cl/index.php/glosario/171-c/278-cooperacion-vertical>[Consulta: 26/06/2013]
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (s.f.) **Cooperación horizontal**. Recuperado de <http://www.agci.cl/index.php/glosario/171-c/268-cooperacion-horizontal>[Consulta: 26/06/2013]
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón JICA (s.f.) **Cooperación Financiera No Reembolsable**. Recuperado de <http://www.jica-bo.org/schemes/grantaid.php>[Consulta: 30/04/2013]
- Ahumada, Consuelo (1996) El Nuevo orden mundial: ¿postindustrialismo o nueva división internacional del trabajo?. **Colombia Internacional: Sección temas globales**, (33), 19-27. Recuperado de http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=teorias+de+la+nueva+division+internacional+del+trabajo&source=web&cd=2&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcolombiainternacional.uniandes.edu.co%2Fdatos%2Fpdf%2Fdescargar.php%3Ff%3D.%2Fdata%2FCol_Int_No.33%2F03_global_Col_Int_33.pdf&ei=OE0IUf_aOoy10AGQyoFQ&usg=AFQjCNET3r-0LI3y8pq0xgZ9vYpPP5uSIQ&bvm=bv.41642243,d.dmQ&cad=rja[Consulta: 21/01/2013]
- Albuja, Christian Andrés (2000) **La inversión social realizada por la cooperación internacional en el Ecuador período 1992-1998** (Disertación de Economía). Recuperada de Repositorio Digital de la PUCE (Núm. 309.223/Al15i).
- Alonso, José (2005) Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad. Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. **Revista Cidob D’Affers Internacionales**, (72), 17-39. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cidob.org%2Fes%2Fcontent%2Fdownload%2F1849%2F17763%2Ffile%2F72alonso.pdf&ei=YKQrUZDNKYlg8ATS9oFo&usg=AFQjCNFNthCYFEAkIabpOq66WYwYxU4Siw&bvm=bv.42768644,d.eWU&cad=rja>[Consulta: 25/02/2013]
- Banco de España (s.f.) **Crédito blando**. Recuperado de http://www.bde.es/clientebanca/glosario/c/credito_blando.htm[Consulta: 24/02/2013]
- Banco Mundial (1991) **World Development Report 1991: The Challenge of Development**. Oxford University Press. Recuperado de <http://www->

- wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/11/17/000009265_3981005112648/Rendered/PDF/multi0page.pdf[Consulta: 20/02/2013]
- Baran, Paul (1962) En torno a la economía política del crecimiento. *El Trimestre Económico*, 29 (115), 434-466. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20855573>[Consulta: 18/01/2013]
- Boni, Alejandra; Calabuig, Carola; Cuesta, Iván; Llanos, María; Lozano, José; Monzó, José y Torres, Antonio (2010) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Centro de Cooperación al Desarrollo Universidad Politécnica de Valencia. [Versión DX Reader]. Recuperado de <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf> [Consulta: 01/05/2013]
- Bürcky, Urs (2011) *Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation. An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009*. OECD. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/effectiveness/47823094.pdf>[Consulta: 12/06/2013]
- Bustelo, Pablo (1994) *El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico*. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de [http://www.academia.edu/622675/El Banco Mundial y el desarrollo economico un analisis critico](http://www.academia.edu/622675/El_Banco_Mundial_y_el_desarrollo_economico_un_analisis_critico)[Consulta: 30/01/2013]
- Burneo, Diego (2000) *Alternativas de Financiamiento para el Ecuador*. Banco Central del Ecuador: Apuntes de Economía. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=../documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae08.pdf>[Consulta: 02/06/2013]
- Calvo, Antonia (2000). Organismos Financieros Internacionales: Bancos regionales de desarrollo e instituciones financieras multilaterales. *Revista de Economía Mundial Universidad de Huelva*, 3, 79-95. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/375/b1172358.pdf?sequence=1>[Consulta: 24/02/2013]
- Cervera, José (2005) *El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadísticas*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL): Serie estudios estadísticos y prospectivos, 39, DOI: lcl 2458-P.
- Clark, David (2005) *The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances*. Global Poverty Research Group. Recuperado de <http://economics.ouls.ox.ac.uk/14051/1/gprg-wps-032.pdf>[Consulta: 25/02/2013]
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Recuperado de <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8e4bf9c1-f1c7-429d-be70-91290d896504/C%C3%B3digo%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%ABlicas>[Consulta: 02/07/2013]
- Comité de Ayuda al Desarrollo, (1991a) *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>[Consulta: 25/02/2013]

- Comité de Ayuda al Desarrollo, (1991b) **DAC criteria for evaluating development assistance**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/evaluation/49756382.pdf>[Consulta: 21/02/2013]
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2008) **Isit ODA**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/34086975.pdf>[Consulta: 21/01/2013]
- Comité de Ayuda al Desarrollo (s.f.) **The High Level FORA on Aid Effectiveness: A history**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>[Consulta: 18/09/2013]
- Contrato Social por la Educación (s.f.) **Quiénes somos**. Recuperado de http://www.contratosocialecuador.org.ec/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=87&Itemid=2[Consulta: 08/06/2013]
- Domínguez, Rafael y Tezanos, Sergio (2012) Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, (29), 119-153. Recuperado de http://www.ciberoamericana.com/pdf/DOMINGUEZ_TEZANOS.pdf[Consulta: 25/02/2013]
- Dorn, James (2002) **Bauer Power**. CATO Institute. Recuperado de <http://www.cato.org/publications/commentary/bauer-power>[Consulta: 16/01/2013]
- Dubois, Alfonso (s.f.) CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo. **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/41> [Consulta: 24/02/2013]
- Easterly, William y Williamson, Claudia (2011) **Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices**. Recuperado de http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/61_easterly_williamson_rhetoricvsreality_prp.pdf[Consulta: 01/03/2013]
- Ecuadorenvivo (2011) Correa: el bachillerato unificado busca crear empresarios emprendedores. **Periódico en línea ecuadorenvivo**. Recuperado de http://www.ecuadorenvivo.com/2011100779852/sociedad/correa-el_bachillerato_unificado_busca_crear_empresarios_emprendedores.html[Consulta: 09/06/2013]
- Educiudadanía (2011) **Acompañando al Plan Decenal de Educación**. Unión Europea. Recuperado de http://www.grupofaro.org/sites/default/files/archivos/publicaciones/2011/2011-10-17/informeeduciudadania2011_2.pdf[Consulta: 10/06/2013]
- Escribano, Gonzalo (2004) **Teorías del Desarrollo Económico Tema 1 del Módulo "Desarrollo y Cooperación Internacional" del Curso de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo**. UNED, Organización de Estados Iberoamericanos y CIDEAL. Recuperado de <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf>[Consulta: 20/12/2012]

- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) ***Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra***. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf> [Consulta: 20/02/2013]
- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2008) ***Programa de Acción de Accra***. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> [Consulta: 20/02/2013]
- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2011) ***Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo***. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf> [Consulta: 18/09/2013]
- Friedrich, Schumacher (1973) ***Small is Beautiful: Economics as if people mattered***. Blond and Briggs. Recuperado de http://home.fa.utl.pt/~miarq4p5/2008-09/turma_d/Small%20is%20Beautiful%20-%20E%20F%20Schumacher.pdf [Consulta: 28/01/2013]
- García, Isabel; Casado, Fernando; Ardavín, Ana; Goded, Mónica; Herfkens, Eveline; Manzanedo, Cristina; Steinberg, Federico (2007) ***Cumpliendo objetivo: Diseño de políticas para lograr los Objetivos del Milenio***. Recuperado de http://books.google.com.ec/books?id=UE-W-t17r1QC&pg=PA92&lpg=PA92&dq=miembros+del+cad+acordaron+el+0,15%25+del+PIB+en+AOD&source=bl&ots=eyUSr141en&sig=yXnNElv-i5eRunoLvYy5x4WWsnI&hl=en&sa=X&ei=eNGOUYvwN4v09gS58oGACQ&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false [Consulta: 31/05/2013]
- Gurrieri, Adolfo (2001) Las ideas del joven Prebisch. ***Revista de la CEPAL***, (75), 69-82. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/19297/gurrieri.pdf> [Consulta: 25/02/2013]
- Gutiérrez, Esthela (2007) De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Autónoma de Nuevo León. ***Revista Ingenierías***, 11 (29), 21-35. Recuperado de ingenierias.uanl.mx/39/39_de_las_teorias.pdf [Consulta: 20/12/2012]
- Green, Duncan (2008) ***De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces***. [Versión DX Reader]. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEYQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.americalatinagenera.org%2Fes%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1733%26Itemid%3D&ei=Zj4qUbWjl4W-9QSBk4GwAw&usq=AFQjCNE7oogQD1B3_sXLolo_jMRkISQSuQ&bvm=bv.42768644,d.eWU&ad=rja [Consulta: 24/02/2013]
- Haughton, Jonathan y Khandker, Shahidur (2009) ***Handbook on Poverty + Inequality***. Banco Mundial. Recuperado de http://mail.beaconhill.org/~j_haughton/HandbookPovIneq.pdf [Consulta: 27/05/2013]
- Hidalgo, Alberto (2004) ***Teorías y Modelos de la idea de Desarrollo: los cinco cánones***. Recuperado de <http://www.universidadabierta.org/descargas/aht8.pdf> [Consulta: 09/01/2013]

- Iglesia, Manuel (2005) *El Impacto Económico y Social de la cooperación para el desarrollo*. Recuperado de http://books.google.com.ec/books?id=qztjo6BWRzgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false[Consulta: 18/12/2013]
- International Financial Institutions (s.f.) *IFI List*. Recuperado de www.ifini.org/ifiList.php[Consulta: 24/02/2013]
- Instituto Danés de Estudios Latinoamericanos (2011) *Evaluación de la Declaración de París Fase 2 Informe final*. Recuperado de <http://pd-website.inforce.dk/content/pdf/PD-ES-web.pdf>[Consulta: 24/02/2013]
- Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (2005) *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*. Recuperado de http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=25:informes-de-cooperacion&catid=13:coopera-ecuador&Itemid=200[Consulta: 25/04/2013]
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2008) *Medidas de pobreza y extrema pobreza por ingresos*. Recuperado de http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=stardown&id=168&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800[Consulta: 01/06/2013]
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010) *Censo de Población y Vivienda 2010*. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Recuperado de <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#>[Consulta: 02/06/2013]
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012) *Evolución del Mercado Laboral y Pobreza*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/RUEDA-DE-PRENSA-08082012-Informe-Mercado-Laboral-y-Pobreza-2012.pdf>[Consulta: 27/06/2013]
- Lamb, Evelyn (2012) Ask Gini: How to measure Inequality. *Scientific American: More Science*. Recuperado de <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=ask-gini>[Consulta: 03/04/2013]
- Lewis, Arthur (1954) *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*. Manchester School of Economic and Social Studies. Recuperado de <ftp://ftp-tei.uic.edu/pub/depts/econ/wpaper/cchis/old%20docs533%20S07/Economic%20Development%20with%20Unlimited%20Supplies%20of%20Labour%20-%20Arthur%20Lewis.pdf>[Consulta: 09/01/2013]
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Reformas y Reglamento (2008). Recuperado de <http://ai.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2012/07/Ley-Org%C3%A1nica-de-la-Contralor%C3%ADa-General-del-Estado.pdf>[Consulta: 04/05/2013]
- Madan, Sheeba (2009) Small is Beautiful: Mandatory reading for everyone in Kuwait. *Al Watan Daily: Culture*. Recuperado de <http://alwatandaily.kuwait.tt/resources/pdf/569/16.pdf>[Consulta: 28/01/2013]

- Martínez, Ángel (1996) *Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español*. Recuperado de http://books.google.com.ec/books?id=yWmUL7A6WoMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false [Consulta: 24/02/2013]
- Medina, Fernando (2001) Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. *Comisión Económica para América Latina (CEPAL): Serie estudios estadísticos y prospectivos*, 9, DOI: lcl 1493-P.
- Mesino, Ledis (2007) *Las políticas fiscales y su impacto en el bienestar social de la población venezolana. Un análisis desde el paradigma crítico*, (tesis doctoral de ciencias económicas). Recuperada de www.eumed.net/tesis/2010/lmr/ [Consulta: 25/02/2013]
- Ministerio de Educación (2006) *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006 – 2015*. Consejo Nacional de Educación. Recuperado de <http://www.pnud.org.ec/odm/planes/educacion.pdf> [Consulta: 08/06/2013]
- Ministerio de Finanzas (2010) *Procesos de la Cooperación Internacional*. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.seteci.gob.ec%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D375&ei=fcLNUZKTfoXU9ATd84DIBQ&usg=AFQjCNF628uRmB3WVxUGUBm3BXTJWi4pLw&bvm=bv.48572450,d.eWU&cad=rja [Consulta: 28/06/2013]
- Ministerio de Planificación nacional y política económica MIDEPLAN; PNUD y AECID (2010) *Manual de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y Triangulación*. Recuperado de <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c10eaf30-2343-4d9c-9aaa-8a4d957ef7f4/Manual-Cooper-Tec-Desarrollo-978-9977-73-041-7.pdf> [Consulta: 27/06/2013]
- Mogrovejo, Rodrigo (2010) *Desarrollo: Enfoques y dimensiones*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM. Recuperado de <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf> [Consulta: 09/01/2013]
- Molina, Camilo (2013) El desafío de la División del Trabajo desde la experiencia de OSC. *Observatorio de la Cooperación al Desarrollo de Ecuador: Ventana a la Cooperación*, (10), 1-24. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ciudad.org.ec%2Fboletin-informativo%2Fdownload%2F264%2F2040%2F24&ei=tr27Ufq3K4bs8wSD-IDIAg&usg=AFQjCNH_25Mz9qRViThmc58cTd0z3WvQTQ&bvm=bv.47883778,d.eWU&cad=rja [Consulta: 14/06/2013]
- Naciones Unidas, (1961) *Desarrollo Económico, Planteamiento y Cooperación Internacional*. México: United Nations Publications.
- Nadoll, Jörg y Hussain, Noshin (2008) *Fragmentation & Proliferation in the Delivery of Foreign Assistance to Pakistan*. United Nations Development Programme. Recuperado de <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=fragmentation%20%26%20proliferation%20in%2>

0the%20delivery%20of%20foreign%20assistance%20to%20pakistan&source=web&cd=1&ved=OCDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fcapacity4dev.ec.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2Ffile%2F08%2F03%2F2012 - 1550%2Faid fragmentation in pakistan 2006-07.pdf&ei=EQDXUaePHJP69gSdOIGYDA&usg=AFQjCNHJNB OQBieJC34uvcaJYjx8jTHnw&bvm=bv.48705608,d.eWU&cad=rja[Consulta: 05/07/2013]

Ocampo, Antonio (2001) International asymmetries and the design of the international financial system. **Comisión Económica para América Latina (CEPAL): Serie temas de coyuntura**, 15, DOI: lcl1525-P.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008) **EU Fast Track Initiative: Division of Labour**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/46836584.pdf>[Consulta: 14/06/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009) **División del trabajo y complementariedad – Principios internacionales sobre buenas prácticas impulsadas por el país. Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/43490579.pdf>[Consulta: 14/06/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010) **DAC Guidelines and Reference Series. Quality Standards for Development Evaluation**. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/36596604.pdf>[Consulta: 21/02/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011a) **Aid effectiveness 2005—10 progress in implementing the Paris Declaration**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf> [Consulta: 24/02/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011b) **OECD Factbook 2011-2012 Economic, Environmental and Social Statistics National Income per capita**. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2011-20-en>[Consulta: 02/06/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012a) **Development Co-operation Report 2012: Lessons in linking sustainability and development**. Recuperado de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4312011e.pdf?expires=1361720744&id=id&accname=guest&checksum=EE5E40E976B29776F93714A0FBD709D6>[Consulta:24/02/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012b) **The DAC list of ODA recipients**. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/stats/49483614.pdf>[Consulta: 24/02/2013]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (s.f.) **OECD History**. Organization for Economic Co-operation and Development. Recuperado de <http://www.oecd.org/about/history/>[Consulta: 29/01/2013]

Organización de las Naciones Unidas (s.f.) **Las Naciones Unidas**. Recuperado de www.un.org/es/aboutun/[Consulta: 24/02/2013]

Ortega, María Luz (1994) **Las ONGD y la crisis del desarrollo, un análisis de la Cooperación con Centroamérica.**

Recuperado de http://books.google.com.ec/books?id=6OIRUp_qDVEC&pg=PA39&dq=Las+ONGD+y+la+crisis+del+desarrollo,+las+etapas+del+crecimiento+economico&hl=en&sa=X&ei=Xo4qUbGGCYa k8AS86oCoCQ&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=Las%20ONGD%20y%20la%20crisis%20del%20desarrollo%2C%20las%20etapas%20del%20crecimiento%20economico&f=true [Consulta: 10/11/2012]

Prebisch, Raúl (1949) El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Instituto de Desarrollo Económico y Social: Desarrollo Económico**, 26 (103), 479-502. Recuperado de <http://links.jstor.org/sici?sici=0046-001X%28198610%2F12%2926%3A103%3C479%3AEDEDLA%3E2.0.CO%3B2-P> [Consulta: 07/12/2012]

Pierri, Gastón (2009) **Nuevo contexto de la cooperación internacional. SEGIB y OEA: ¿Una alternativa de ayuda al desarrollo para Iberoamérica?**. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. Recuperado de <http://www.fiomg.org/publicaciones> [Consulta: 08/07/2013]

Prado, Juan (2011) **Cronología histórica de la cooperación para el desarrollo. Antecedentes, pasado y presente.** La Catarata. Recuperado de <http://www.cooperacioninternacional.mx/Documentos/Cronolog%C3%ADa%20de%20la%20CID.pdf> [Consulta: 20/10/2012]

Preston, Peter (1999) **Una introducción a la teoría del desarrollo.** Recuperado de http://books.google.com.ec/books?id=KS7zMWGO8a4C&printsec=frontcover&dq=preston+1999+Una+introducci%C3%B3n+a+la+teor%C3%ADa+del+desarrollo&hl=en&sa=X&ei=-XEqUaKzCoXi8gSd44H4Bw&redir_esc=y [Consulta: 27/12/2012]

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) **Informe sobre Desarrollo Humano 2011 Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos.** Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf [Consulta: 04/02/2013]

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007) **Evaluación de resultados de desarrollo Informe Final.** Recuperado de <http://www.undp.org.ec/GestionUNDP/ADRespanol.pdf> [Consulta: 19/05/2013]

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.) **El Índice de Desarrollo Humano.** United Nations. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> [Consulta: 28/01/2013]

Red Argentina para la Cooperación Internacional (2008) **Manual para Facilitar el Acceso a la cooperación internacional.** Recuperado de http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Publicaciones%20de%20interes/manual_raci.pdf [Consulta: 06/06/2013]

Rosero, Gabriela (2013) **División del Trabajo de la Cooperación Internacional en el Sector "Educación".** Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Recuperado de http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=371:iii-mesa-

[global-de-cooperacion-internacional-2013&catid=21:noticias&Itemid=152](#)[Consulta: 26/05/2013]

Rostow, Walter (1959) The Stages of Economic Growth. **Wiley y The Economic History Society**, 12 (1), 1-16. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2591077>[Consulta: 02/01/2013]

Ruíz, Javier (2003) **Una visión general del desarrollo**. UNED. Recuperado de http://www.uned.es/cursos-desarrollo-economico/Trabajos_2004_05_desarrollo/Una_vision_general_del_desarrollo_javier_ruiz_alonso.pdf[Consulta: 20/12/2013]

Salvatore, Dominick y Dowling, Edward (1977) **Teoría y problemas de desarrollo económico**. Estados Unidos: McGRAW-HILL.

Sanzs, Florentino (2000) La educación básica de adultos en América Latina durante la década de los noventa: de Jomtien a Dakar. **Revista Española de Educación Comparada**, 143-176. Recuperado de <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec06/reec0606.pdf>[Consulta: 10/06/2013]

Sanahuja, José (s.f.) **¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el desarrollo en la encrucijada**. Instituto Complutense de Estudios internacionales (ICEI). Recuperado de [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf)[Consulta: 04/07/2013]

Cooperación Internacional. España: Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Recuperado de <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/PACI2000.pdf>[Consulta: 12/01/2013]

Secretaría General Iberoamericana (2011) **Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011**. Recuperado de <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>[Consulta: 28/06/2013]

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2010) **Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de Inversión Pública**. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-metodolog%C3%ADa.pdf>[Consulta: 30/06/2013]

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (2011a) **Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011**. Recuperado de http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=25:informes-de-cooperacion&catid=13:coopera-ecuador&Itemid=200[Consulta: 25/04/2013]

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (2011b) **La Cooperación Internacional no Reembolsable en el eje de Género**. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.seteci.gob.ec%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D94%26Itemid%3D&ei=mnHMUc3eH47Y9ATCq4DQCg&usq=AF

[QjCNH 3HlbLQcmvh6ILDbgYocz4oHQLA&bvm=bv.48572450,d.eWU&cad=rja](http://www.cnh.org.ec/3HlbLQcmvh6ILDbgYocz4oHQLA&bvm=bv.48572450,d.eWU&cad=rja)[Consulta: 27/06/2013]

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y PNUD Ecuador (2011) **Medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local. Un estudio de caso en las provincias de Carchi y Esmeraldas -Ecuador.** Recuperado de

<http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/EFICACIAesp.pdf>[Consulta: 12/05/2013]

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y PNUD (2013) **Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local – Ecuador.** Recuperado de

http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=410:una-gestion-eficiente-de-la-cooperacion-internacional-es-una-meta-del-estado-ecuatoriano-y-se-presenta-en-esmeraldas&catid=21&Itemid=152 [Consulta: 02/07/2013]

Sen, Amartya (1999) **Development as Freedom.** Anchor Books. Recuperado de <http://olms.cte.jhu.edu/olms/data/resource/2639/sen4.pdf>[Consulta: 10/01/2013]

Simaey, Barbara y Crespo, Carlos (2007) **Thematic evaluation of Belgian development co-operation in the education sector.** Belgian Development Cooperation. Recuperado de [http://www.efc.co.uk/projects/documents/belgium/Appendix%20II%20b Case%20Studies%20Ecuador Tanzania Vietnam.pdf](http://www.efc.co.uk/projects/documents/belgium/Appendix%20II%20b%20Case%20Studies%20Ecuador%20Tanzania%20Vietnam.pdf)[Consulta: 06/05/2013]

Tezanos, Sergio; Madrueño, Rogelio y Guijarro, Marta (2009) Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe. **Cuadernos Económicos de Revistas ICE: Serie de Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo**, (78), 187-220. Recuperado de http://www.revistasice.com/CachePDF/CICE_78_187-220_C311CF81180894A381B20AF8D56179A8.pdf[Consulta: 07/12/2012]

Torres, Rosa (2001) Cooperación Internacional en Educación en América Latina: ¿Parte de la solución o parte del problema?. **Cuadernos de Pedagogía.** Publicación Anticipada en línea. Recuperado de <http://www.campus-oei.org/equidad/coopal.PDF>[Consulta: 23/05/2013]

Toro, Ana (2008) **Lógica y dinámica de la cooperación birregional de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones.** Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Recuperado de http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/cooperacion_EU_CAN.pdf[Consulta: 13/12/2012]

Toscano, Oliver (2006) Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas. **Revista Apuntes del Centro de Estudios Económicos (CENES)**, 15 (42), 1-27. Recuperado de http://virtual.uptc.edu.co/drupal/files/rac_25.pdf[Consulta: 18/01/2013]

The Poverty Site (s.f.) Estadísticas del Reino Unido: Gini coefficient. **The Poverty Site.** Recuperado de <http://www.poverty.org.uk/e14/index.shtml>[Consulta: 02/04/2013]

Vásquez, Ian (2007) Peter Bauer: Blazing the Trail of Development. **Econ Journal Watch**, 4 (2), 197-212. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDgQFjAB&>

[url=http%3A%2F%2Feconjwatch.org%2Ffile_download%2F290%2Fejw_sym_may07_vasquez.pdf&ei= oYrUdj3EleQ9QSN14DgCg&usg=AFQjCNGOAke7-Nu0pNewDOL4FuDw4CgOEg&cad=rja](http%3A%2F%2Feconjwatch.org%2Ffile_download%2F290%2Fejw_sym_may07_vasquez.pdf&ei= oYrUdj3EleQ9QSN14DgCg&usg=AFQjCNGOAke7-Nu0pNewDOL4FuDw4CgOEg&cad=rja)[Consulta: 07/11/2012]

Vilanova, Juan y Martin, Matthew (2001) *El Club de París*. Reino Unido: Debt Relief International Ltd.
Recuperado de http://www.dri.org.uk/pdfs/EngPub3_Paris_Club.pdf[Consulta: 29/01/2013]

Anexos

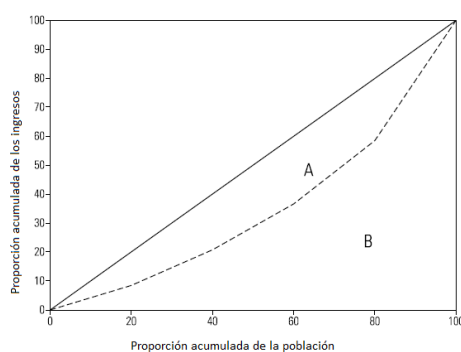
Anexo A: El Coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad de la distribución del ingreso o del gasto de las familias o personas. Se define como un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad, es decir, todas las personas tienen exactamente el mismo ingreso y donde 1 corresponde a la perfecta desigualdad (es decir que una persona tiene todo el ingreso y los demás reciben cero ingresos). Por lo tanto, un coeficiente de Gini bajo indica una mejor distribución o una distribución más equitativa del ingreso, mientras un coeficiente de Gini alto indica una distribución más desigual⁴¹.

La construcción del coeficiente de Gini se deriva de la Curva de Lorenz de la población (Medina, 2001), la misma que fue propuesta en 1905 en un estudio de desigualdad de distribución de la salud y que desde entonces se ha venido utilizando en estudios de desigualdad económica. La curva de Lorenz en la actualidad representa el porcentaje acumulado del ingreso (eje vertical) recibido por un determinado grupo de población (eje horizontal) ordenado en forma ascendente de acuerdo a la cuantía de su ingreso. Es común que el eje horizontal se construya a partir de datos agrupados en subconjuntos iguales de tamaño 10%, denominados deciles de hogares.

De esta manera, en el caso de que a cada porcentaje de la población le corresponda el mismo porcentaje de ingresos, se forma una línea de 45° la cual se denomina Línea de Equidad Perfecta y que denota ausencia de desigualdad. En caso de que los ingresos de los individuos se ordenen en forma creciente la curva de Lorenz se ubica por debajo de la diagonal, y en el caso de que los ingresos se ordenen de manera decreciente la curva se ubicará por encima de la diagonal. Mientras la curva de Lorenz se acerque a la diagonal, se denota una situación de mayor igualdad, mientras que si esta se aleja, aumenta la desigualdad.

Gráfico 36
Curva de Lorenz



Fuente y elaboración: Haughton y Khandker, 2009.

En este caso, el punto (0,0) significa que el 0% de la población tiene el 0% de ingresos, mientras que en el extremo opuesto el 100% de la población concentra todos los ingresos. El punto (0,5; 0,2) significaría que el 50% de la población tiene el 20% de los ingresos totales. El coeficiente de Gini se calcula como el cociente entre el área comprendida entre la diagonal y la curva de Lorenz (área A)

⁴¹ Página web de Estadísticas del Reino Unido (<http://www.poverty.org.uk/e14/index.shtml>)

sobre el área bajo la diagonal (área A+B). La forma usual para calcular el coeficiente de Gini en la práctica es (INEC, 2008):

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum_{i=1}^N Y_i (N + 1 - i)$$

Donde i indexa a las personas o grupos de personas, N es el número de personas o estratos de ingreso, μ indica el ingreso medio e Y_i el ingreso de la persona o estrato i.

Aunque este es uno de los indicadores más utilizados y conocidos para discutir la distribución de los ingresos en el mundo, en los últimos años se han creado otros indicadores que tratan de medir lo mismo pero de diferente manera. Por esta razón, economistas de gran importancia comienzan a debatir la verdadera importancia del coeficiente, uno de ellos es el economista de London School of Economics and Political Science, Frank Cowell quien señala que el coeficiente tiene algunas limitaciones:

- El coeficiente de Gini toma toda la información de la curva de Lorenz y la convierte en un solo número, lo cual implica que dos distribuciones diferentes del ingreso pueden tener el mismo coeficiente de Gini.
- La conversión de los datos en un solo coeficiente implica pérdida de información.
- Aunque Gini permite obtener valores negativos para riqueza e ingresos, a diferencia de otras medidas de desigualdad, este coeficiente no puede decirle al analista si se trata de un ingreso negativo por causa de préstamos o por causa del desempleo.
- Los resultados de calcular el coeficiente son sensibles a los valores atípicos, de tal manera, que muy pocos individuos ricos o pobres pueden cambiar el resultado significativamente.

Sin duda, todos los indicadores económicos son susceptibles de ser debatidos y lo mejor es como Cowell sugiere, realizar análisis más amplios y tomar en cuenta varios indicadores de desigualdad (Lamb, 2012).

Anexo B: El Coeficiente de Gini 1995 – 2010

Cuadro 32
Coeficiente de Gini por país 1995-2010

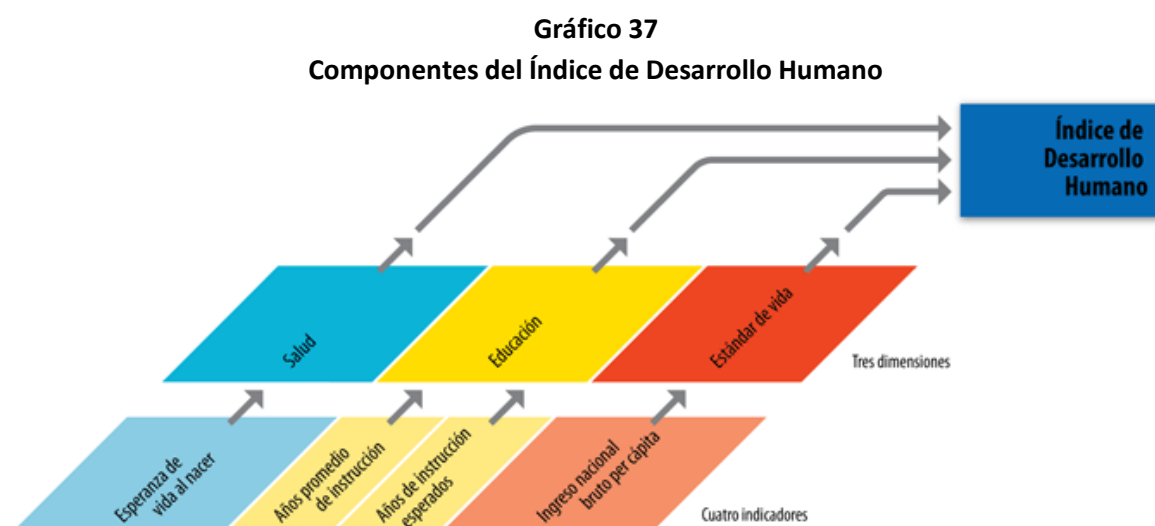
País	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Colombia			0,587	0,587	0,580	0,607	0,579	0,583	0,561	0,587	0,589	0,572	0,567	0,559
Paraguay	0,582	0,567	0,570		0,562	0,567	0,569	0,540	0,525	0,549	0,533	0,521	0,510	0,524
Ecuador	0,512	0,517	0,601	0,566			0,551		0,541	0,532	0,543	0,506	0,494	0,493
Perú		0,562	0,567	0,508	0,541	0,556	0,552	0,503	0,511	0,509	0,517	0,490	0,491	0,481
Uruguay	0,421	0,438		0,444	0,462	0,467	0,462	0,471	0,459	0,472	0,476	0,463	0,463	0,453
Argentina	0,489	0,507	0,498	0,511	0,534	0,538	0,547	0,502	0,493	0,477	0,474	0,463	0,461	0,445
Estados Unidos	0,388	0,393	0,399	0,405	0,409	0,405	0,401	0,405	0,409	0,411	0,394	0,403	0,404	0,397
Unión Europea									0,306	0,302	0,306	0,308	0,304	0,305
Bolivia			0,579	0,628	0,585	0,599			0,578	0,564	0,574	0,563		
Brasil	0,602	0,604	0,598		0,601	0,594	0,588	0,577	0,574	0,568	0,559	0,551	0,547	
Chile		0,555		0,553			0,546			0,518			0,521	
Venezuela	0,472	0,481	0,478		0,472	0,490	0,481	0,475	0,495	0,448				

Fuente: Banco Mundial, Oficina de Censos de los Estados Unidos, Eurostat.

Elaboración: Karina Morillo.

Anexo C: Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano fue creado por el economista paquistaní MahbubulHaq (1976 citado en Mogrovejo, 2010: 10) para obtener un indicador que abarcara mucho más que el aspecto económico para el análisis del desarrollo. Por esta razón el IDH es calculado desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su objetivo es medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educativos y riqueza⁴². Lo importante de este índice es que conlleva un carácter tanto económico como social el cual es expresado como un valor entre 0 y 1.



Fuente y elaboración: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala el procedimiento para obtener el IDH, primero se calcula los índices de educación, salud y estándar de vida y posteriormente utilizando la media geométrica, se suman las puntuaciones obtenidas en los tres índices para formar un índice compuesto.

El componente de educación se calcula con los años de escolarización para personas adultas mayores de 25 años y los años de escolarización previstos para niños y niñas en edad escolar, al aplicar la media geométrica de los dos índices se obtiene el índice de educación que será utilizado en el cálculo final del IDH.

El componente de esperanza de vida al nacer se calcula utilizando un valor mínimo de 20 años y un valor máximo de 83.57 años, que es el valor máximo observado para los indicadores de los países en el período 1980–2012. Por lo tanto, el componente de longevidad para un país cuya esperanza de vida al nacer sea de 55 años vendrá a ser de 0,551.

En cuanto al componente de riqueza, los límites mínimo y máximo son 100\$ (PPP) y 87,478\$ (PPP), mientras el componente de estándares de vida dignos se mide a través del INB per cápita (\$PPP).

⁴²Página web oficial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>)

Anexo D: Serie de Ayuda Oficial al Desarrollo 1961 - 2011

Cuadro 33
Ayuda Oficial al Desarrollo al Mundo
Millones de dólares

Año	AOD	Tasa de Crecimiento	Año	AOD	Tasa de Crecimiento
1961	5.243,70	12,10%	1987	46.188,60	9,20%
1962	5.554,40	5,90%	1988	52.151,50	12,90%
1963	5.752,30	3,60%	1989	50.428,60	-3,30%
1964	5.924,00	3,00%	1990	64.662,00	28,20%
1965	6.489,40	9,50%	1991	66.055,10	2,20%
1966	6.756,20	4,10%	1992	68.702,60	4,00%
1967	6.358,10	-5,90%	1993	61.852,20	-10,00%
1968	6.913,90	8,70%	1994	65.256,20	5,50%
1969	6.888,90	-0,40%	1995	65.424,50	0,30%
1970	7.308,30	6,10%	1996	62.468,40	-4,50%
1971	8.020,90	9,80%	1997	55.361,80	-11,40%
1972	9.768,70	21,80%	1998	59.105,20	6,80%
1973	11.487,90	17,60%	1999	59.691,20	1,00%
1974	16.076,90	39,90%	2000	60.019,80	0,60%
1975	20.183,50	25,50%	2001	59.653,10	-0,60%
1976	19.567,60	-3,10%	2002	67.367,00	12,90%
1977	20.679,30	5,70%	2003	80.414,50	19,40%
1978	27.792,70	34,40%	2004	92.149,40	14,60%
1979	30.872,30	11,10%	2005	120.771,30	31,10%
1980	37.788,20	22,40%	2006	120.240,60	-0,40%
1981	35.047,80	-7,30%	2007	122.168,00	1,60%
1982	34.245,80	-2,30%	2008	144.422,90	18,20%
1983	32.729,60	-4,40%	2009	139.903,10	-3,10%
1984	33.919,10	3,60%	2010	148.218,20	5,90%
1985	33.855,10	-0,20%	2011	160.806,50	8,50%
1986	42.293,80	24,90%			

Fuente: OCDE.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: datos se refieren a desembolsos netos (AOD + Otros flujos oficiales + Flujos privados) de todos los donantes incluidos los no miembros del CAD.

Cuadro 34
Ayuda Oficial al Desarrollo hacia Ecuador

Año	AOD hacia Ecuador	AOD neta a países en desarrollo	AOD Ecuador / AOD países en desarrollo	Año	AOD hacia Ecuador	AOD neta a países en desarrollo	AOD Ecuador / AOD países en desarrollo
	Millones Dólares	Millones Dólares	%		Millones Dólares	Millones Dólares	%
1960	5,87	4.254	0,14%	1986	145,54	37.691	0,39%
1961	10,39	5.219	0,20%	1987	227,21	41.575	0,55%
1962	12,58	5.440	0,23%	1988	171,56	44.657	0,38%
1963	17,56	5.962	0,29%	1989	161,56	46.357	0,35%
1964	20,61	5.835	0,35%	1990	159,32	60.775	0,26%
1965	20,76	6.243	0,33%	1991	237,47	68.432	0,35%
1966	26,94	6.415	0,42%	1992	239,78	66.712	0,36%
1967	28,13	6.621	0,42%	1993	233,19	61.907	0,38%
1968	24,57	6.303	0,39%	1994	209,46	66.903	0,31%
1969	19,95	6.174	0,32%	1995	222,86	67.774	0,33%
1970	23,27	6.836	0,34%	1996	250,19	62.000	0,40%
1971	26,65	7.761	0,34%	1997	152,02	54.836	0,28%
1972	24,24	8.243	0,29%	1998	176,35	58.942	0,30%
1973	35,78	10.916	0,33%	1999	148,23	60.893	0,24%
1974	45,52	14.627	0,31%	2000	146,14	57.650	0,25%
1975	69,17	18.782	0,37%	2001	183,57	58.852	0,31%
1976	74,76	18.094	0,41%	2002	219,97	68.458	0,32%
1977	54,15	18.934	0,29%	2003	174,93	78.951	0,22%
1978	44	25.373	0,17%	2004	153,29	88.903	0,17%
1979	68,81	28.714	0,24%	2005	225,81	108.449	0,21%
1980	45,8	34.509	0,13%	2006	187,77	107.001	0,18%
1981	58,19	33.271	0,17%	2007	217,29	108.085	0,20%
1982	52,39	30.275	0,17%	2008	230,61	127.441	0,18%
1983	62,02	29.120	0,21%	2009	207,85	126.433	0,16%
1984	134,82	30.259	0,45%	2010	150,52	130.505	0,12%
1985	134,8	32.218	0,42%	2011	162,62	135.350	0,12%

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial.

Elaboración: Karina Morillo.

Nota: datos correspondientes a los desembolsos de todos los donantes.

Cuadro 35
Ejecución Presupuestaria Sectorial en Ecuador
Millones dólares

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tesoro Nacional		3.120	2.743	2.998	3.749	4.104	5.458	4.679	6.541	5.145	8.388	10.369
Educación	284	493	694	676	858	946	1.088	1.384	1.911	2.817	3.049	3.568
Defensa Nacional	270	384	505	740	710	663	691	883	1.242	1.480	1.708	1.850
Asuntos Internos	142	220	332	383	424	493	522	621	958	1.236	1.306	1.499
Salud	103	189	259	310	371	423	504	606	880	922	1.153	1.308
Comunicaciones	99	196	218	271	343	346	360	426	636	1.350	1.108	1.112
Bienestar Social	54	127	76	100	88	263	288	514	661	844	1.068	1.163
Recursos Naturales	8	11	18	23	16	22	21	48	2.337	2.623	967	1.327
Administrativo	27	21	36	39	52	56	88	83	150	226	547	742
Agropecuario	41	244	137	151	112	165	119	124	268	525	309	294
Jurisdiccional	23	44	91	110	146	150	146	152	174	180	299	358
Desarrollo Urbano y Vivienda	23	135	54	57	74	86	83	172	465	236	214	217
Transparencia y Control Social											180	207
Finanzas	484	198	180	182	201	24	33	32	63	150	139	173
Ambiente	1	11	13	11	12	30	21	25	81	72	121	150
Asuntos del Exterior	35	42	53	55	57	54	57	60	87	80	93	108
Comercio Exterior Industrialización Pesca y Competitividad	0	15	16	22	13	13	13	27	52	72	90	59
Trabajo	3	6	8	8	8	11	11	20	38	45	59	85
Legislativo	14	19	27	30	34	42	50	46	17	41	52	61
Electoral											26	62
Turismo	0	5	5	4	5	4	7	8	20	19	18	37
Otros Organismos del Estado	11	9	40	17	48	20	55	104	1.354	769		
Desarrollo Seccional	191											
Deuda Pública	1.559											
Total	3.373	5.489	5.506	6.188	7.323	7.915	9.618	10.014	17.936	18.834	20.894	24.749

Fuente: Ejecución Presupuestaria, Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Karina Morillo.

Anexo E: Correspondencias de sectores

Cuadro 36

**Correspondencias de sectores del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional y de la
Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional**

Sectores INECI	Corresponde a	Sectores AGECI
Agropecuario		Agropecuario
Desarrollo local		Desarrollo Local
Turismo		Turismo
Vivienda y servicios básicos		Desarrollo Urbano y Vivienda
Gestión financiera		Finanzas
Industrias y comercio		Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad
Transporte y comunicaciones		Comunicaciones
S.D.		S.D.
Desastres naturales		Desastres naturales + Gestión de riesgos
Gobernabilidad		Administrativo + Justicia y Seguridad.
Bienestar Social		Desarrollo social + Migración
Medio ambiente y recursos naturales		Ambiente + Energía + Saneamiento ambiental
Educación		Educación + Ciencia y tecnología
Salud y saneamiento	Salud + Seguridad Alimentaria	
Sectores nuevos sin correspondencias		
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos		
Cultura		
Multisectorial		
Desarrollo productivo: incluye Apoyo Productivo + Desarrollo Rural		
Asuntos internos: incluye Asuntos Internos + Seguridad Interna + Defensa Nacional		
Asuntos del exterior: Asuntos del Exterior + Integración Regional		

Fuente: Informe de Cooperación 2005 INECI, Informe de Cooperación 2007-2009 AGECI.

Elaboración: Karina Morillo.